

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Extertal im
Jahr 2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Extertal	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Extertal	9
0.2.1 Strukturen	9
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.4 Überörtliche Prüfung	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	13
0.5 Prüfungsmethodik	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	17
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Extertal	30
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	33
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	34
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Extertal	37
1. Finanzen	39
1.1 Managementübersicht	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	41
1.3 Haushaltssituation	42
1.3.1 Haushaltsstatus	43
1.3.2 Ist-Ergebnisse	44
1.3.3 Plan-Ergebnisse	47
1.3.4 Eigenkapital	52
1.3.5 Schulden und Vermögen	55
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	64

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	65
1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	72
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
2.	Vergabewesen	84
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	85
2.3	Organisation des Vergabewesens	85
2.3.1	Organisatorische Regelungen	86
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	89
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	90
2.5	Sponsoring	94
2.6	Nachtragswesen	95
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	96
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	98
2.7	Maßnahmenbetrachtung	99
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	100
3.	Informationstechnik an Schulen	104
3.1	Managementübersicht	104
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	105
3.3	IT an Schulen	105
3.3.1	IT-Steuerung	106
3.3.2	Stand der Digitalisierung	109
3.3.3	IT-Sicherheit	113
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	116
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	117
4.1	Managementübersicht	117
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	118
4.3	Örtliche Strukturen	118
4.4	Rechtmäßigkeit	119
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	120
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	121
4.4.3	Art der Bestattung	123
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	123
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	124
4.5	Verfahrensstandards	125
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	126
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	126
4.6.2	Aufwendungen	127
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	129

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
5.	Friedhofswesen	132
5.1	Managementübersicht	132
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	133
5.3	Örtliche Strukturen	134
5.4	Friedhofsmanagement	135
5.4.1	Organisation	135
5.4.2	Steuerung	136
5.4.3	Digitalisierung	137
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	138
5.5	Gebühren	138
5.5.1	Kostendeckung	139
5.5.2	Grabnutzung	140
5.5.3	Trauerhallen	141
5.6	Friedhofsflächen	144
5.6.1	Einflussfaktoren	144
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	146
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	149
5.7	Grün- und Wegeflächen	150
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	150
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	151
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	155
	Kontakt	157

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Extertal

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Extertal 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.

In Extertal ist der Handlungsbedarf zur Verbesserung der **Haushaltssituation** weiterhin hoch. Dieses gilt trotz der positiven Entwicklung mit den seit 2018 durchgängig erwirtschafteten Jahresüberschüssen. Verantwortlich für den Handlungsbedarf sind insbesondere die weiterhin niedrige Eigenkapitalausstattung sowie die nach dem Haushaltsplan 2024 bis 2027 kalkulierten Defizite und Netto-Neuverschuldungen. Nach den analysierten Jahresabschlüssen 2018 bis 2022 bewegen sich die Überschüsse zwischen 0,9 Mio. Euro und 4,4 Mio. Euro jährlich. In Summe sind es erhebliche 12,3 Mio. Euro. Der Jahresabschluss 2023 lag erst nach Beendigung unserer operativen Prüfung vor. Wir berücksichtigen ihn im Bericht noch punktuell. Mit dem hohen Jahresüberschuss 2023 von 4,9 Mio. Euro steigt die Ausgleichsrücklage auf 16,8 Mio. Euro. Extertal profitiert, wie viele Kommunen, grundsätzlich von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft und damit besonders von den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Gewerbesteuer unterliegt deutlichen Ertragsschwankungen. Diese haben die Höhe der Jahresüberschüsse wesentlich mitbeeinflusst.

Die Gemeinde hat ab 2020 grundsätzlich eine Ermittlung von Schäden als Folge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen. Es ist bis 2023 ausschließlich für 2021 ein Schaden von rund 2,0 Mio. Euro ermittelt und entsprechend als außerordentliche Erträge gebucht worden. Hierdurch konnte auch für 2021 ein Jahresüberschuss ausgewiesen werden. Die Gemeinde kalkuliert bis 2027 jährlich deutliche Defizite von insgesamt 9,6 Mio. Euro. Diese können durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage formal kompensiert werden. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich insbesondere aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Daneben sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung. Sie betreffen die geplanten Aufwendungen für die Sach- und Dienstleistungen sowie die allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtsumlage.

Erfreulich ist, dass Extertal im Kernhaushalt durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse das Eigenkapital beachtlich aufbauen konnte. Bis Ende 2023 ermittelt sich auf Basis der Jahresabschlüsse ein Eigenkapitalzuwachs von 14,2 Mio. Euro. Vergleich man den Zeitraum vom 01. Januar 2018 bis 31. Dezember 2023 beträgt der Zuwachs 17,0 Mio. Euro. In früheren Jahren bestand in Extertal eine äußerst schwierige Haushalts- und Finanzsituation. Hierzu zählten die bis einschließlich 2015 bestandene formelle Haushaltssicherung und ein bis auf rund 3,0 Mio. Euro weitgehend aufgezehrtes originäres Eigenkapital. Aufgrund dessen ist die Eigenkapitalausstattung trotz des Aufbaus aktuell weiterhin nicht zufriedenstellend. Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes sind in allen Jahren weit unterdurchschnittlich. Im aktuellen Vergleichsjahr 2022 sind die Eigenkapitalquoten niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Sollten die Haushaltplanungen ab 2024 weitgehend zutreffen, wird durch die jährlichen Defizite ein wesentlicher Eigenkapitalverzehr eintreten. Dieser würde bei der favorisierten einmaligen Ausbuchung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in 2026 nochmals steigen. Alternativ hierzu kann die Bilanzierungshilfe über bis zu 50 Jahre ergebniswirksam abgeschrieben werden.

Spiegelbildlich zur aktuell niedrigen Eigenkapitalausstattung zeigt der Kernhaushalt überdurchschnittliche Verbindlichkeiten im interkommunalen Vergleich. Seit der Wiedereingliederung des Sondervermögens Wirtschaftsbetriebe Extertal zum 01. Januar 2016 in den Kernhaushalt muss die Gemeinde keinen Gesamtabchluss mehr aufstellen. Seitdem bilden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zugleich die Gesamtverbindlichkeiten als Konzern. Diese sind interkommunal niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Jedoch plant die Gemeinde bis 2027 eine deutliche Netto-Neuverschuldung bei den Investitions- und Liquiditätskrediten. In diesem Kontext ist das kommunale Gebäude- und Verkehrsflächenvermögen zu sehen. Die Altersstruktur des Gebäudevermögens zeigt nach der bilanziellen Betrachtung überwiegend eine einsetzende Überalterung. Der Bilanzwert des Straßenvermögens ist weiter gesunken.

Die notwendigen Informationen zur unterjährigen **Haushaltssteuerung** liegen der Verwaltung und Politik durch die Quartalsberichte vor. Die Fristen für die Beschlussfassung und Anzeige der jeweiligen Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung der Jahresabschlüsse werden durchgängig nicht eingehalten. Seit dem Jahresabschluss 2021 erfolgen die Feststellungsbeschlüsse fristgerecht. **Ermächtigungsübertragungen** werden in Extertal im konsumtiven sowie im investiven Bereich praktiziert. Sie sind im aktuellen Vergleichsjahr 2022 interkommunal weit überdurchschnittlich. Im Mittel aller Jahre werden in Extertal lediglich 36 Prozent der fortgeschriebenen investiven Ansätze in Anspruch genommen. Die Gemeinde Extertal sollte bei der Planung von Investitionsmaßnahmen die Vorgaben des § 13 KomHVO NRW stringent berücksichtigen. In Extertal ist das **Fördermittelmanagement** dezentral organisiert. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen unter anderem in dem Erlass einer Dienstanweisung und der Einrichtung einer zentralen Datei oder Datenbank. Letztere ermöglicht einen schnellen, umfassenden Überblick über die Förderprojekte. Die Gemeinde Extertal hat für das **Kreditmanagement** im Mai 2024 eine Dienstanweisung erlassen. Sie könnte um zusätzliche Punkte erweitert werden. Wir empfehlen, einen solchen Handlungsrahmen auch für das Anlagemanagement schaffen. Im Rahmen des internen Stellungnahmeverfahrens hat die Gemeinde Extertal verschiedene, bisher nicht bestandene Dienstanweisungen und Richtlinien als Entwürfe zur Verfügung gestellt. Sie betreffen die Ermächtigungsübertragungen, das Fördermittelmanagement sowie das Anlagemanagement. Diese Regelungen sollten nunmehr zeitnah in Kraft getreten.

Die Gemeinde Extertal ist im **Vergabewesen** eine interkommunale Kooperation mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe eingegangen. Die Gemeinde entscheidet, welche Vergabe-

verfahren sie selbst durchführt oder vom Kreis Lippe abwickeln lässt. Mit der Option einer Inanspruchnahme des Kreises kann sie das dortige vergaberechtliche Fachwissen nutzen. Hierdurch werden außerdem eine wichtige Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung und damit zugleich ein Beitrag zur Korruptionsprävention erreicht. Die Vergabedienstanzweisung ist veraltet und sollte daher aktualisiert werden. Verbesserungsbedarf sehen wir bei der Dokumentation. Dieses kann durch die Verwendung standardisierter Vordrucke erreicht werden. Die durchgeführten Maßnahmenbetrachtungen bestätigen dieses Erfordernis besonders bei den Arbeitsschritten der gemeindlichen Bedarfsstellen. Die von der Gemeinde gemeldeten Daten zu den Vergabeverfahren sind nicht repräsentativ, weil für den Hochbaubereich nur eine Baumaßnahme mitgeteilt wurde. Die Abweichungen zum Auftragswert sind bei den mitgeteilten Maßnahmen relativ hoch. Hier sehen wir Optimierungsmöglichkeiten durch eine zentrale Analyse der Abweichungen, auch mit dem Ziel, den Umfang von Nachträgen zu verringern. In Extertal findet keine regelmäßige Prüfung der Vergabemaßnahmen statt. Für den Bereich der **Korruptionsprävention** besitzt die Gemeinde eine Dienstanweisung. Diese sollte überarbeitet und erweitert werden. Verbesserungsmöglichkeiten und nicht zuletzt Handlungserfordernisse sehen wir besonders in der Einrichtung eines Meldeweges nach dem Hinweisgeber-schutzgesetz und die Festlegung korruptionsgefährdeter und besonders korruptionsgefährdeter Bereiche. Die Gemeinde hat zugesichert, dass sie dieses kurzfristig nachholen wird. Im Bereich des **Sponsorings** empfehlen wir, verbindliche und einheitliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring in einer Dienstanweisung festzulegen.

Die Gemeinde Extertal ist bei der Steuerung der **Informationstechnik an den Schulen** sehr gut aufgestellt. Die Gemeinde erfüllt fünf der sechs wesentlichen Aspekte einer systematischen IT-Steuerung. Es bestehen ein Medienentwicklungsplan (MEP) mit fortgeschriebener Finanzierungsplanung sowie der notwendige Ressourcenüberblick. Weiterhin wird ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen allen beteiligten Akteuren praktiziert. Zudem sind die Rollen und die Verantwortung beim Support der Schul-IT verbindlich geregelt. Optimierungspotenziale sehen wir in der verbindlichen Regelung von Prozessen und Standards sowie der Erstellung einer IT-Sicherheitsleitlinie und eines IT-Sicherheitskonzeptes. Die quantitative IT-Ausstattung an den gemeindlichen Schulen in Extertal stellt sich im interkommunalen Vergleich vielfach überdurchschnittlich dar. Die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten in den Grundschulen und der Sekundarschule Nordlippe als einzige weiterführende Schule ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Hinsichtlich der Präsentationsgeräten liegt der Schwerpunkt in Extertal bei den interaktiven Whiteboards. Deren Ausstattungsquoten zeigen im interkommunalen Vergleich des Schuljahres 2022/2023 ein differenziertes Bild. Bei den Grundschulen sind sie bisher weit unterdurchschnittlich. Seit der Anschaffung weiterer Geräte im Jahr 2024 sind nach Angaben der Gemeinde nunmehr alle Unterrichtsräume mit einem Präsentationsgerät ausgestattet. Dagegen zeigt die Sekundarschule Nordlippe im Vergleich den weiterführenden Schulen bereits ein deutliches überdurchschnittliches Ausstattungsniveau. Bei der IT-Sicherheit an den Schulen in Extertal haben wir in der Gesamtbewertung Defizite und Optimierungsbedarfe bei der Mehrzahl der von uns geprüften Sicherheitsbereichen festgestellt. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen in den geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Extertal liegt bei 55 Prozent und damit leicht unter der Hälfte der Vergleichskommunen von 56 Prozent. Die Gemeinde Extertal sollte in Zusammenarbeit mit den Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und die daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

Die Gemeinde Extertal hatte vergleichsweise wenige Fälle bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** im Betrachtungszeitraum zu bearbeiten. In zwei Jahren waren keine Fälle eingetreten. In den Jahren 2019 und 2021 waren es zwei und fünf Fälle. Von diesen hatte die Gemeinde letztendlich ein und zwei Fälle mit durchgeführter Bestattung zu bearbeiten. Diese waren dann im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Gemeinde hält die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent ein. Ebenfalls handelt Extertal bei der Wahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig. Verbesserungen sind durch die Erstellung von Checklisten und Arbeitshilfen möglich. Hiermit kann die Gemeinde auch in Zukunft die Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement erbringen. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Gemeinde ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen soweit möglich geltend. Hier empfehlen wir, eine Verwaltungsgebühr zur Finanzierung des entsprechenden Verwaltungsaufwandes zu erheben. Weil in zwei Jahren keine Bestattungsfälle durchgeführt wurden, ist ebenfalls kein Fehlbetrag eingetreten. In 2019 und 2021 betrug der Fehlbetrag je Bestattungsfall rund 670 Euro beziehungsweise etwa 1.010 Euro. Letzter ist im interkommunalen Vergleich des Jahres 2021 überdurchschnittlich. In beiden Jahren hat die Gemeinde keine Kostenerstattungen erzielt. Mithilfe weitere Erträge konnten in Extertal die gestiegenen Aufwendungen zu einem deutlichen Teil gedeckt werden. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall sind 2021 interkommunal unauffällig. Dennoch sollte die Gemeinde insbesondere durch regelmäßige Markterkundungen und Preisanfragen prüfen, ob die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen gesenkt oder zumindest stabilisiert werden können.

Der Wandel der Bestattungskultur bedeutet auch für die Gemeinde Extertal im **Friedhofswesen** steigende Herausforderungen. Der Trend zu Urnenbestattungen ist in Extertal seit vielen Jahren offenkundig. Bereits 2007 lag der Anteil bei fast 50 Prozent. Im Jahr 2023 hat er etwa 80 Prozent erreicht. Diese Entwicklung trägt zu wachsenden Überkapazitäten bei den zehn von der Gemeinde bewirtschafteten Friedhöfen bei. Drei von ihnen befinden sich weiterhin auf kirchlichen Flächen. Das Angebot in Extertal ist hinsichtlich der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und der Friedhofsfläche je Einwohner im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Auch vor diesem Hintergrund empfehlen wir, das bestehende Flächennutzungskonzept fortzuschreiben und mit weiteren Maßnahmen anzureichern. Über die hierfür benötigte Datengrundlage verfügt die Kommune weitgehend. Extertal bietet nachfrageorientiert neue Angebote und Bestattungsformen an. Optimierungsmöglichkeiten sehen wir bei der Öffentlichkeitsarbeit. Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen der Gemeinde hat im Betrachtungszeitraum zuletzt ein gutes Niveau mit rund 90 Prozent und fast 100 Prozent erreicht. Als Ziel für die Zukunft sollte weiterhin eine dauerhafte, tendenziell auskömmliche Kostendeckung angestrebt werden. Hierfür hat Extertal durch die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren mit Hilfe eines Äquivalenzziffernmodells gute Ansätze geschaffen. Die separate Betrachtung der Trauerhallen zeigt einen schwankenden, nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad. Er ist dennoch mit rund 80 Prozent im Vergleichsjahr 2021 interkommunal deutlich überdurchschnittlich. Hierzu wird das bürgerschaftliche Engagement in Extertal mit der Übernahme von Arbeiten beigetragen haben. Die Gemeinde sollte trotzdem analysieren, mit welchen weiteren Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und damit die Kostendeckung erhöhen kann. Für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen hat die Gemeinde die entsprechenden Kosten bisher nicht differenziert ermittelt. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen für diesen Bereich. Wir empfehlen, die Datenlage mithilfe von getrennten Erfassungen zu verbessern. Hierdurch kann die Gemeinde die Wirtschaftlichkeit dieser Leistungen feststellen

und erforderlichenfalls entsprechende Maßnahmen einleiten. In diesem Kontext sind ebenfalls die bestehenden Pflegestandards und die mögliche Umgestaltung von Flächen auf eine kostengünstigere Pflege regelmäßig kritisch in den Blick zu nehmen.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Extertal

0.2.1 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

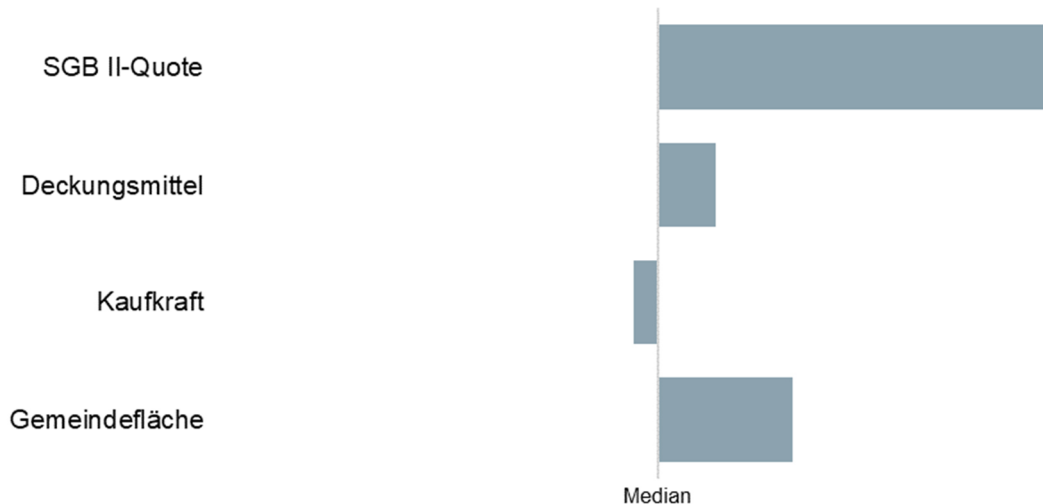
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

0.2.2.1 Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Extertal 2023



Der Anteil der Einwohner der Gemeinde Extertal, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, beträgt 9,65 Prozent. Diese SGB II-Quote liegt damit erheblich über dem interkommunalen Median von 5,07 Prozent. Basis für diesen sowie für die weiteren Strukturmerkmale sind die insgesamt 108 Kommunen des geprüften Segments mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.001 Einwohnern und 18.000 Einwohnern. In der letzten überörtlichen Prüfung 2019 wies Extertal eine niedrigere SGB II-Quote von 8,94 Prozent auf. Diese zeigte im interkommunalen Vergleich ein gleichfalls weit überdurchschnittliches Niveau.

Erkennbar erhöht stellen sich die allgemeinen Deckungsmittel von Extertal im interkommunalen Vergleich dar. Mit 1.673 Euro je Einwohner überschreiten sie den Median der Vergleichskommunen von 1.480 Euro um 13,0 Prozent. Mit seinerzeit 1.284 Euro und einem damaligen Mittelwert von 1.144 Euro bestand eine annähernd gleiche prozentuale Überschreitung. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Sie sind insoweit ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Zu der überdurchschnittlichen Ertragssituation von Extertal tragen die durchgängig erhaltenen Schlüsselzuweisungen sowie das Realsteuerhebesatzniveau bei. Die Hebesätze von Extertal liegen bereits seit 2013 über den fiktiven Hebesätzen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). In Relation zu den Kommunen gleichen Größenklasse ergibt sich ein differenziertes Bild. Der Hebesatz der Grundsteuer B ist unterdurchschnittlich, der Hebesatz der Gewerbesteuer erkennbar überdurchschnittlich. Weitergehende Ausführungen enthält der Finanzbericht.

Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Extertal rund 24.390 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median von circa 25.850 Euro, ebenso wie bei der letzten Prüfung, eine erkennbare Unterschreitung. Diese beträgt 5,6 Prozent.

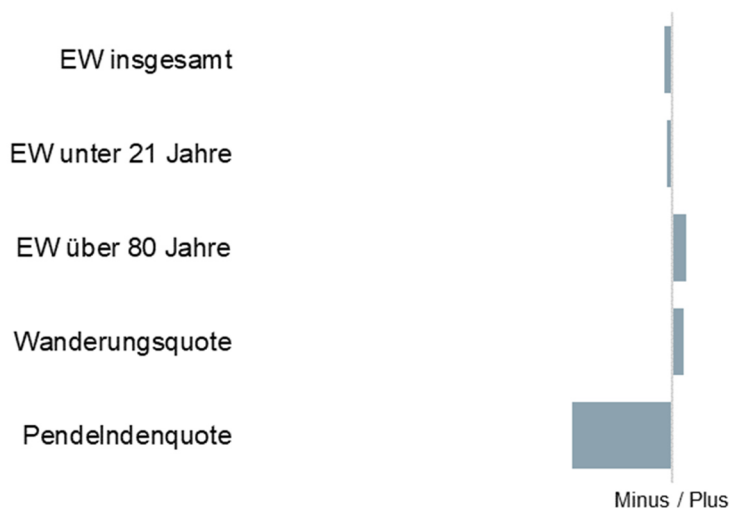
Extertal weist mit 92,5 qkm eine gegenüber dem Durchschnitt der 108 Vergleichskommunen von 70,8 qkm erkennbar größere Gemeindefläche auf. Dieses stellt neben der Anzahl von zwölf

Ortsteilen ungünstigere Rahmenbedingungen als bei zahlreichen Vergleichskommunen. Hiermit sind größere Herausforderungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur verbunden. Dieses spiegelt sich bei dem in dieser Prüfung betrachteten Angebot von kommunalen Friedhöfen und Friedhofsflächen wider.

0.2.2.2 Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Extertal 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 Einwohnerzahl insgesamt ist in Extertal um 1,9 Prozent auf 11.004 gesunken. Ohne den Wiederanstieg im letzten Jahr wäre der Rückgang erkennbar größer ausgefallen. Im gleichen Zeitraum hat sich ebenfalls die Bevölkerung der unter 21-Jährigen verringert, und zwar leicht um 1,2 Prozent auf 2.142. Dagegen zeigt sich beim Anteil der über 80-Jährigen eine prozentuale Zunahme von 3,4 Prozent auf 865. Letzteres ist bei einer großen Anzahl der Kommunen zu verzeichnen und insbesondere auf die steigende Lebenserwartung zurückzuführen. Dieses macht unter anderem die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar. Die Wanderungsquote beträgt 102,7 Prozent. Damit profitiert die Gemeinde Extertal im fünfjährigen

Betrachtungszeitraum erkennbar von Zuzügen, per Saldo um fast 250 Einwohner. Die Pendlerquote beträgt 76,65 Prozent in 2023 und zeigt insoweit einen vielfach festzustellenden negativen Pendlersaldo. Dieses gilt ebenfalls für die Vorjahre. Hiernach liegen die Einpendlerzahlen jeweils deutlich unter den Auspendlerzahlen, zuletzt um rund 1.570 Personen. In 2023 stehen etwa 1.760 Einpendlern circa 3.320 Auspendler gegenüber.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2019 im Februar 2020 im Rat der Gemeinde Extertal vor. Die Kommune hat sich mit diesen Prüfungsergebnissen, und zwar mit den Feststellungen sowie den Empfehlungen, umfassend und differenziert auseinandergesetzt. Dieses erfolgte im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens gemäß § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW. Der Rat hat in diesem Verfahren am 25. Juni 2020 in öffentlicher Sitzung über die gegenüber der gpaNRW und dem Kreis Lippe abzugebende Stellungnahme beschlossen. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Gemeinde Extertal aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

Zukünftig geben alle Kommunen eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen

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

- zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

³ 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)

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Extertal hat die gpaNRW von Oktober 2023 bis Oktober 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Extertal überwiegend Daten des Vergleichsjahres 2022. Grundlagen der Finanzprüfung sind die analysierten Jahresabschlüsse 2018 bis 2022 sowie die Haushaltsplanung 2024 inklusive der bis 2027 reichenden mittelfristigen Planung. Nach Beendigung der operativen überörtlichen Prüfung ist uns der Jahresabschluss 2023 zur Verfügung gestellt worden. Er wird im Finanzbericht noch punktuell thematisiert.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Martha Scholz
Vergabewesen	Anna Bieche
Informationstechnik an Schulen	Okka Dini Lüke
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 14. Oktober 2024 wurden der Bürgermeister sowie der Kämmerer im Rahmen einer Videokonferenz über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 20. Januar 2025

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Jürgen Schwanitz

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Extertal gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Gemeinde Extertal die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.	E1	Die Gemeinde Extertal sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Gemeinde Extertal überschreitet überwiegend die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung der Jahresabschlüsse. Dagegen wird die Frist für die Feststellung der Jahresabschlüsse zumindest ab 2021 eingehalten. Durch die quartalsweise erfolgenden Finanzberichte werden die Entscheidungsträger der Verwaltung als auch Politik regelmäßig und rechtzeitig über die Finanzlage der Gemeinde informiert. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, sofern Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.		
F3	Die Gemeinde Extertal nimmt sowohl konsumtive als auch investive Mittelübertragungen vor. Dabei liegt der Grad der Inanspruchnahme bei den investiven Auszahlungen in 2022 oberhalb des interkommunalen Durchschnitts. Bislang wurden noch keine schriftlichen Vorgaben für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen normiert.	E3.1	Die Gemeinde Extertal sollte wesentliche Anforderungen und Regelungen zum Umgang mit konsumtiven als auch investiven Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festhalten. Dadurch kommt sie den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW nach und schafft gleichzeitig Transparenz und Verbindlichkeit für Verwaltung sowie Politik.
		E3.2	Die Gemeinde Extertal sollte § 13 KomHVO NRW stringent berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Extertal ist grundsätzlich dezentral organisiert. Für die Akquise von Fördermitteln werden teilweise externe Dienstleister in Anspruch genommen. Eine Richtlinie, welche strategische Vorgaben und Verfahrensabläufe schriftlich regelt, liegt derzeit nicht vor.	E4	Die Gemeinde Extertal sollte für das Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen schriftlich in einer Dienstweisung fixieren. Zusammen mit dem Leistungsspektrum der externen Dienstleister würde dies einen standardisierten, nachprüfbareren Prozess unterstützen.
F5	Der Gemeinde Extertal fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung bislang noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte ist derzeit nicht gegeben.	E5	Die Gemeinde Extertal sollte eine zentrale Datei einrichten, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekten einpflegt. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Dieses erleichtert die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten.
F6	Die Gemeinde Extertal besitzt seit Ende Mai 2024 eine Dienstweisung für ihr Kreditmanagement. Zuvor wurden nur wenige Regelungen für die Aufnahme von Krediten in ihrer Dienstweisung für Finanzen festgehalten.	E6	Die Dienstweisung für das Kreditmanagement der Gemeinde Extertal ist hinsichtlich des Regelungsgehalts für den Umgang mit Derivaten gut gelungen. Damit diese noch mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger bieten kann, empfehlen wir eine Erweiterung der Dienstweisung. Hierzu zählen unter anderem weitergehende Regelungen zum generellen Verfahren bei Kreditaufnahmen.
F7	Die Gemeinde Extertal hat für ihr Anlagemanagement bisher noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen festgelegt.	E7	Auch für ihr Anlagemanagement sollte die Gemeinde Extertal eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Gemeinde angepasst werden.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Extertal nutzt für Vergaben eine interkommunale Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe. Dadurch kann auf das dortige, gebündelte Vergabefachwissen zugegriffen werden. Die Vergabeordnung ist veraltet und entspricht nicht mehr den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten.	E1.1	Die Gemeinde Extertal sollte ihre Vergabeordnung den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten anpassen und Verfahrensgrundsätze festlegen.
		E1.2	Die Gemeinde Extertal sollte bei Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb darauf achten, den Bieterkreis nicht regional zu beschränken und zumindest ein weiter entferntes Unternehmen bei der Auswahl der Bieter berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Die Gemeinde Extertal sollte ihre Dokumentation mittels geeigneter Vordrucke sicherstellen. In Abstimmung mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe könnte der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware geprüft werden.
F2	Die Gemeinde Extertal hat keine begleitende Rechnungsprüfung ihrer Vergaben eingerichtet.	E2	Die Gemeinde Extertal sollte zumindest bei Maßnahmen mit Fördermittelbezug, die Einrichtung einer begleitenden Rechnungsprüfung der Vergabemaßnahmen prüfen. Nach § 101 Abs. 1 S. 2 GO NRW kann dafür eine interkommunale Zusammenarbeit geschlossen oder eine fachkundige Person oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestellt werden.
F3	Die Gemeinde Extertal hat den Umgang mit Belohnungen und Geschenken in einer Dienstanweisung geregelt. Die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Extertal noch nicht festgelegt. Auch ein interner Meldeweg für Hinweisgebende wurde noch nicht eingerichtet.	E3.1	Die Gemeinde Extertal sollte die Dienstanweisung zum Umgang mit Korruption überarbeiten und Regelungen im Umgang mit einem Verdachtsfall aufnehmen.
		E3.2	Die Gemeinde Extertal sollte schnellstmöglich einen internen Meldeweg für Hinweisgebende einrichten und den Umgang mit Verdachtsfällen regeln.
		E3.3	Die Gemeinde Extertal sollte die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche beispielweise mittels einer Schwachstellenanalyse zeitnah festlegen.
		E3.4	Die Gemeinde Extertal sollte jährlich die Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Gremien veröffentlichen.
		E3.5	Die Gemeinde Extertal sollte sicherstellen, dass die Meldung nach § 8 KorruptionsbG NRW durchgeführt wird, indem Regelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten getroffen werden.
F4	Die Gemeinde Extertal hat dem Umgang mit Sponsoring nicht in einer Dienstanweisung geregelt.	E4	Die Gemeinde Extertal sollte Sponsoring verbindlich in einer Dienstanweisung regeln. Mit dem Bereitstellen von Vertragsmuster kann sich die Gemeinde auch vor Folgekosten schützen, die das Sponsoring mit sich bringen kann.
F5	Die von der Gemeinde Extertal mitgeteilten, jedoch nicht vollständigen Vergabeverfahren zeigen relativ hohe Abweichungen zum Auftragswert. Eine zentrale Nachbetrachtung der Nachträge findet nicht statt.	E5	Die Gemeinde Extertal sollte mittels zentraler Betrachtung der Nachträge Lücken in den Ausschreibungsunterlagen aufdecken und dadurch nachhaltig ihre Nachträge reduzieren.
F6	Die Gemeinde Extertal hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen.	E6	Die Gemeinde Extertal sollte Regelungen zum Nachtragswesen treffen. Diese sollte insbesondere ein verbindliches Verfahren inklusive Dokumentation der Nachträge beinhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die gute Dokumentation der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe wird in den Bedarfsstellen der Gemeinde nicht weiter fortgeführt. Die Informations- und Veröffentlichungspflichten werden nicht konsequent umgesetzt, wenn die zentrale Vergabestelle nicht mit der Durchführung des Vergabeverfahrens beauftragt wurde.	E7.1	Die Gemeinde Extertal sollte Bietenden, deren Angebote ausgeschlossen wurden oder nicht in die engere Wahl gelangt sind, unverzüglich informieren.
		E7.2	Die Gemeinde Extertal sollte sich an die Kriterien, die sie in der Veröffentlichung festgelegt hat, halten. Sie sollte keinen Zuschlag auf Nebenangebote erteilen, wenn diese im Vorfeld ausgeschlossen wurden.
		E7.3	Die Gemeinde Extertal sollte die Erforderlichkeit und die Beauftragung eines Nachtrags dokumentieren.
		E7.4	Die Gemeinde Extertal sollte den Grund für das Abweichen von der Vergabeart dokumentieren.
		E7.5	Die Gemeinde Extertal sollte die Gründe für die Auswahl des Bietendenkreises dokumentieren.
		E7.6	Die Gemeinde Extertal sollte die Angebote anhand der vier Wertungsstufen: formale Prüfung, Eignung der Bietenden, Angemessenheit der Preise sowie die Wirtschaftlichkeit der Angebote prüfen und dokumentieren.
		E7.7	Die Gemeinde Extertal sollte zumindest in einem standardisierten Vordruck den Bestbietenden festhalten.
		E7.8	Die Gemeinde Extertal sollte unter Angabe der Mindestinhalte gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A die Beauftragung eines Unternehmens veröffentlichen und dokumentieren.
		E7.9	Die Gemeinde Extertal sollt die Abnahme, die vorhanden Mängel sowie deren Beseitigung dokumentieren.
		E7.10	Die Gemeinde Extertal sollte die Kostenschätzung, welche vor Einleitung des Vergabeverfahrens durchzuführen ist, dokumentieren.
		E7.11	Die Gemeinde Extertal sollte auch bei freihändigen Vergaben ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro eine ex-ante-Veröffentlichung durchführen.
		E7.12	Die Gemeinde Extertal sollte vor Auftragserteilung bei Aufträgen ab einer Nettoauftragssumme vom 30.000 Euro eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister einholen.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Extertal ist bei der Steuerung der Schul-IT sehr gut aufgestellt. Die Gemeinde arbeitet eng mit ihren Schulen zusammen und nutzt für die Steuerung der Schul-IT einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Verbesserungspotenziale gibt es bei der Verschriftlichung von Standards und Prozessen.	E1.1	Die Gemeinde Extertal sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.
		E1.2	Die Gemeinde Extertal sollte einheitliche Hardwarestandards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen schriftlich definieren.
		E1.3	Die Gemeinde Extertal sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Extertal liegt im interkommunalen Vergleich geringfügig unterhalb des mittleren Wertes. Handlungsbedarfe bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen beispielsweise organisatorische Konzepte und Dokumentationen.	E2	Die Gemeinde Extertal sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ermittlung von Bestattungspflichtigen bestehen in der Begehung der Wohnung der verstorbenen Person und im Einsatz einer Checkliste.	E1.1	Die Gemeinde Extertal sollte die Wohnungsbegehung von verstorbenen Person als weitere Ermittlungsmaßnahme nutzen. Hierdurch sind zusätzliche Informationen über Bestattungswunsch und Angehörige sowie zur Nachlasssicherung und damit zur Kostendeckung möglich.
		E1.2	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Gemeinde Extertal die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.
F2	Die Gemeinde Extertal macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine angemessene Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Extertal bislang nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	E2	Die Gemeinde Extertal sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.
F3	Die Gemeinde Extertal hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Sie hat zudem begonnen, Dokumentationsstandards zu definieren und Prozessbeschreibungen zu erstellen.	E3	Die Gemeinde sollte ihre Bemühungen, für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen zu erstellen, weiter fortsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Extertal hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.	E1	Die Gemeinde Extertal sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.
F2	Die Gemeinde Extertal setzt eine Fachsoftware zur Unterstützung der Abläufe im Friedhofswesen ein. Eine Optimierungsmöglichkeit gibt es hinsichtlich einer Schnittstelle zum Finanzverfahren.	E2	Die Gemeinde Extertal sollte eine Schnittstelle zum Finanzverfahren einrichten, damit zukünftig auch sämtliche Finanzangelegenheiten über die Software abgewickelt werden können.
F3	Der Kostendeckungsgrad für die kommunalen Trauerhallen ist nicht auskömmlich. Im aktuellen Zeitraum befindet er sich jedoch auf einem interkommunal überdurchschnittlichen Niveau. Gründe können in der Zusammenarbeit mit Dorfgemeinschaften beziehungsweise Bürgertreffs liegen. Diese übernehmen Arbeiten an den Trauerhallen.	E3	Die Gemeinde Extertal sollte erneut analysieren, welche Maßnahmen sie zusätzlich ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.
F4	In der Gemeinde Extertal existieren auf den Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus.	E4	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangflächen zu schaffen, kann Extertal die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.
F5	Die Gemeinde Extertal kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nur bedingt ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen. Gleichwohl hat die Gemeinde für die Pflege der Friedhöfe Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen. Verträge mit Interessensverbänden in den einzelnen Ortsteilen zur Übernahme der Grünflächenpflege runden die Maßnahmen ab.	E5.1	Die Gemeinde Extertal sollte zukünftig differenzierte Daten bezüglich der Kosten erheben und nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E5.2	Die Gemeinde Extertal sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

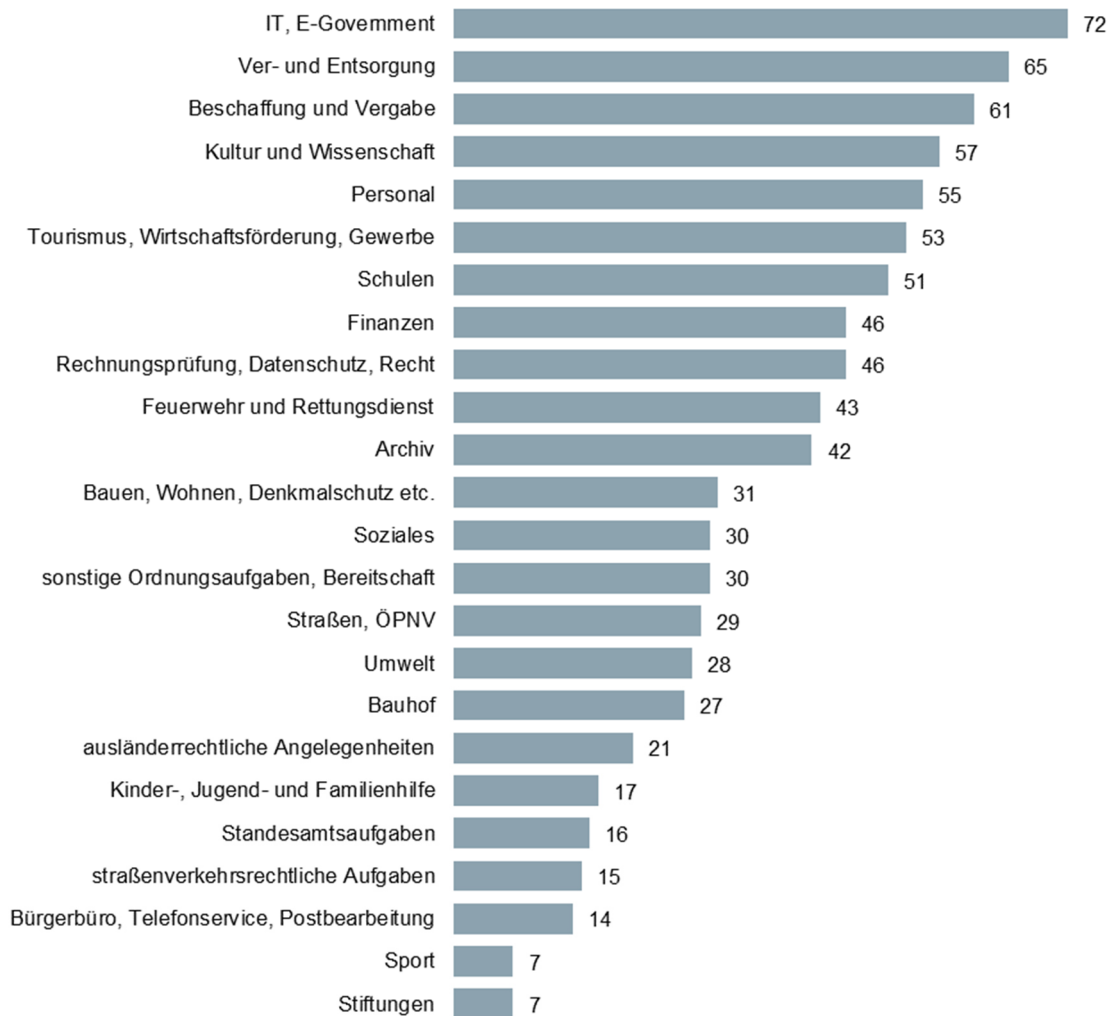
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 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

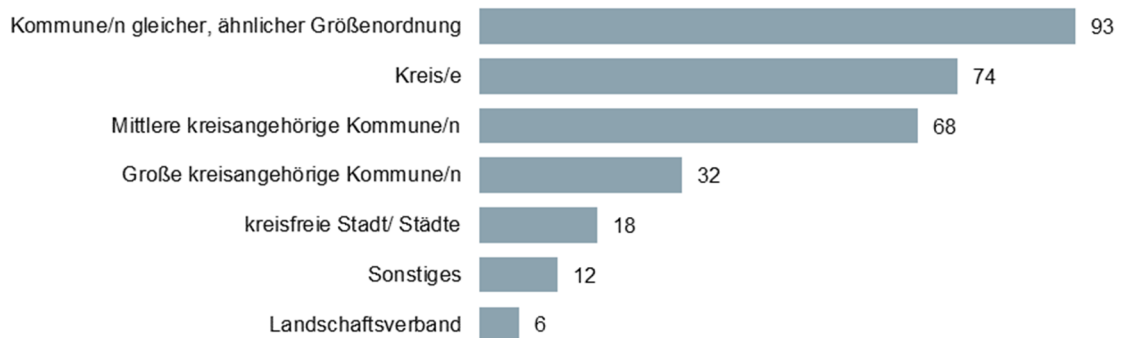


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



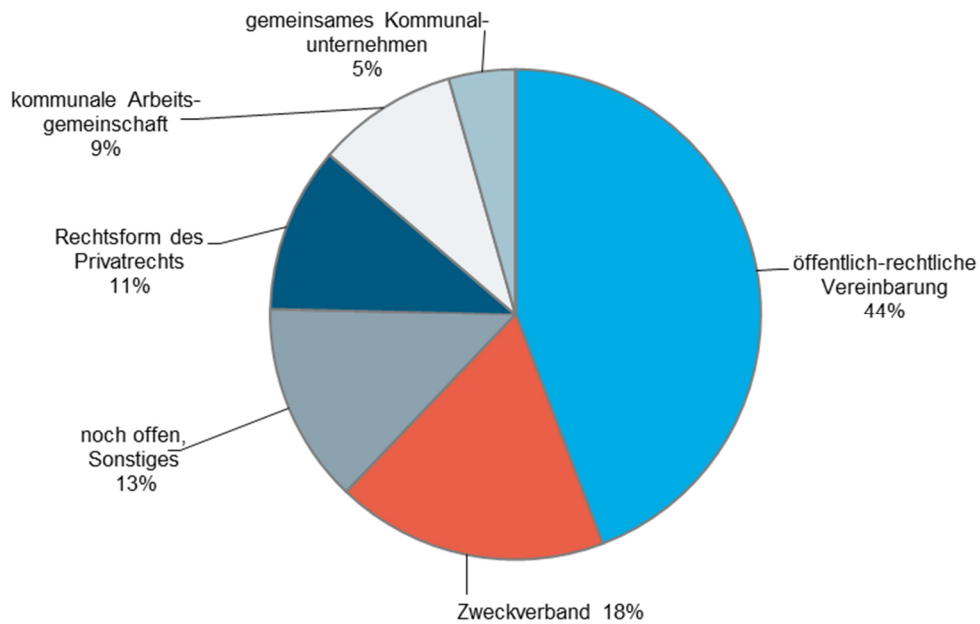
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 beziehungsweise die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte beziehungsweise der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁶.

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

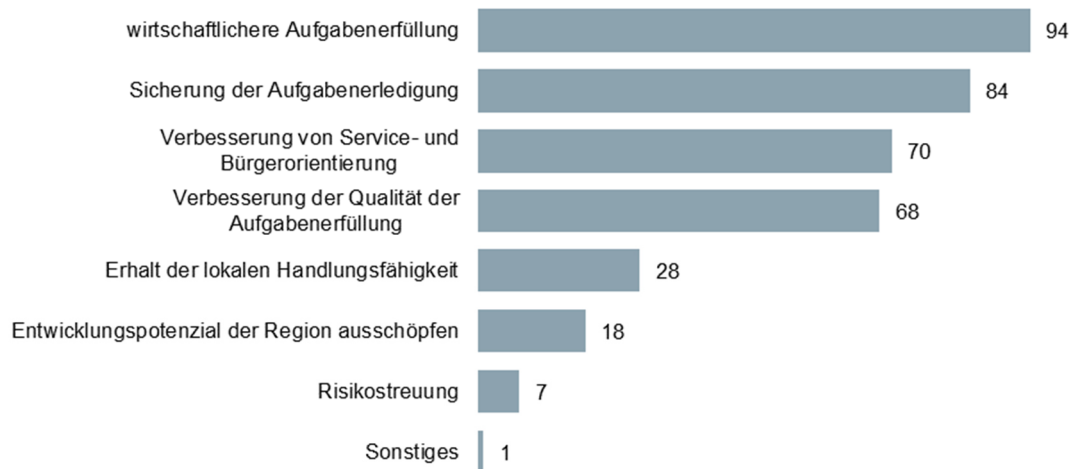


Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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



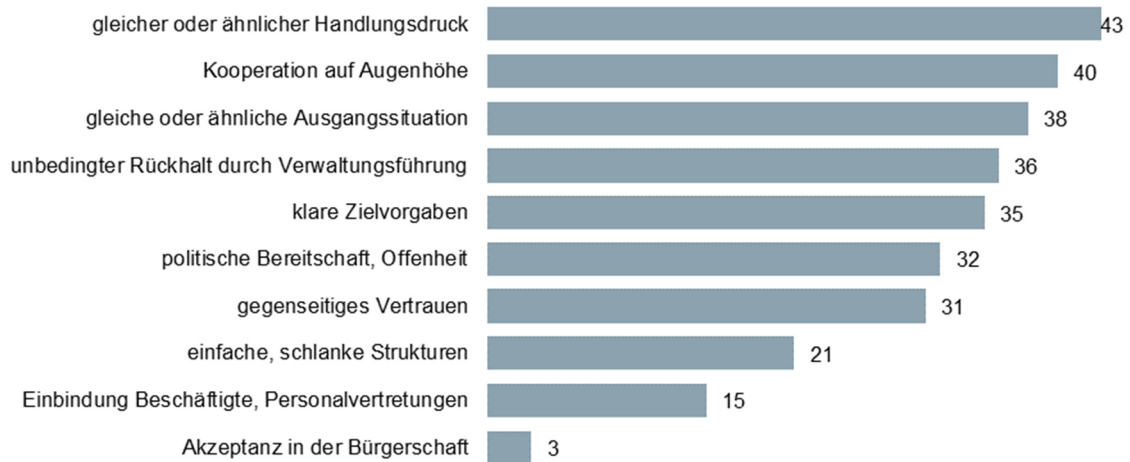
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise 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 unter anderem mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Kommunen händierend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Kommunen die noch einzig realisierbare Form der Aufgabenerledigung darstellen.

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

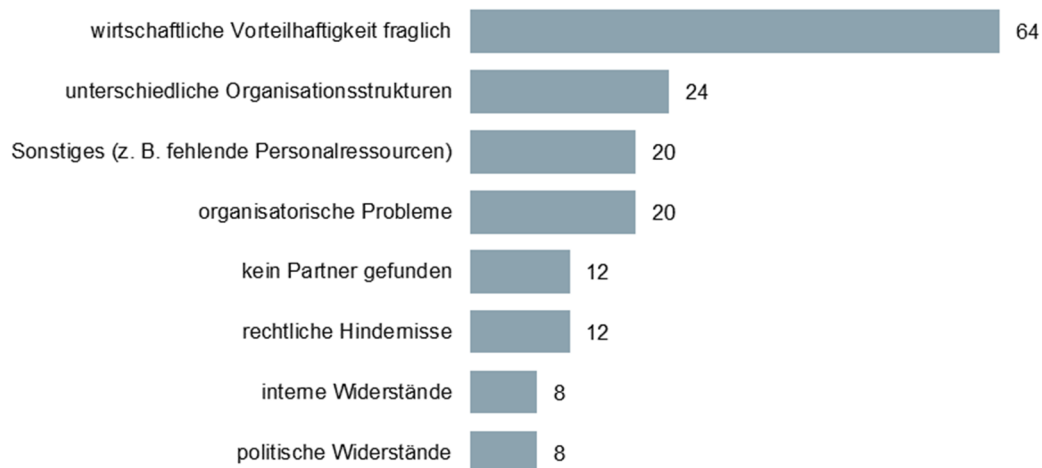


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. die Akzeptanz in 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 beziehungsweise gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Extertal

Die Gemeinde Extertal arbeitet in vielen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit zahlreichen Partnern zusammen. Extertal ist weiterhin damit befasst, den Umfang der Kooperationen durch neue Projekte auszudehnen. Die zuletzt noch in Planung befindliche Kooperation mit der Nachbarkommune Dörentrup im Bereich der Informationstechnik an Schulen ist zwischenzeitlich umgesetzt. Damit bestehen nunmehr 22 interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner insbesondere auf mehrere kreisangehörige Nachbarkommunen, den Kreis Lippe sowie auf verschiedene Zweckverbände. Insoweit spiegelt sich das derzeitige Bild der Kooperationspartner in dem Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen ebenfalls bei der Gemeinde Extertal wider. Danach sind die Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung und der jeweilige Kreis die dominierenden Kooperationspartner. Die Größenunterschiede der Partner sind insoweit auch in Extertal eher von untergeordneter Bedeutung.

Die primären Ziele der Gemeinde Extertal bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind maßgeblich:

- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung,
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung sowie
- Entwicklungspotenzial der Region ausschöpfen.

Mit den drei Erstgenannten verfolgt die Gemeinde Extertal ebenso die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig dargelegten Ziele. Die weiteren von Extertal angeführten Ziele haben interkommunal eine eher untergeordnete Bedeutung.

Für die Gestaltung der Zusammenarbeit nutzt die Gemeinde ebenfalls die beiden interkommunal dominierenden Formen, und zwar die öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie den Zweckverband. In Extertal stellen diese Beiden mit jeweils vier Kooperationen und je 18 Prozent nicht die überwiegende Rechtsform. Dieses gilt jedoch für die 14 kommunalen Arbeitsgemeinschaften mit einem Anteil von 64 Prozent aller Kooperationen in Extertal. Diese Rechtsform wird im interkommunalen Vergleich mit weniger als zehn Prozent von den Kommunen relativ selten genutzt.

Die Gemeinde Extertal ist in den von vielen kleinen kreisangehörigen Kommunen genannten Aufgabenfeldern ebenfalls Kooperationen eingegangen. Dieses betrifft auch die fünf bisher am meisten genannten Aufgabenfelder, und zwar IT/E-Government, Ver- und Entsorgung, Beschaffung/Vergabe, Kultur/Wissenschaft sowie Personal. Darüber hinaus bestehen in Extertal weitere Kooperationen in Aufgabenfeldern, die von Kommunen nicht so häufig genannt werden. Zu zahlreichen Kooperationen in Extertal machen wir im Nachfolgenden weitergehende Ausführungen.

Im Bereich IT/E-Government ist die Kooperation mit dem Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe (krz), Lemgo, dem Zweckverband Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Information und Datenverarbeitung (GKD), Paderborn sowie dem Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT) zu nennen. Die Gemeinde Extertal nutzt verschiedene Dienstleistungen dieser Zweckverbände. Daneben besteht in diesem Aufgabenbereich seit 2020 eine interkommunale Kooperation der Chief Digital Officers (CDO's) und Digitalisierungsbeauftragten der 16 lippischen kreisangehörigen Kommunen und des Kreises Lippe. Ziele dieser Kooperation sind insbesondere der stetige Austausch zu Digitalisierungsthemen, der Aufbau von Kompetenzen sowie die Schaffung von Strukturen und Netzwerken zur gemeinschaftlichen Umsetzung von Digitalisierungsprojekten.

Beim Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung bestehen mehrere Kooperationen. Zu nennen ist die Zusammenarbeit mit dem Abfallwirtschaftsverband Lippe. Dieser ist seinerseits zusammen mit dem Kreis Lippe Gesellschafter der Abfallbeseitigungs-GmbH Lippe. Insoweit ist die Gemeinde Extertal mit den weiteren Kommunen im Kreis Lippe mittelbar an der vorgenannten Gesellschaft beteiligt. Außerdem praktiziert die Gemeinde Extertal, wie viele Kommunen in NRW, eine gemeindegebietsübergreifende Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung. Als neues Projekt ist ein gemeinsames Kanalkataster für Nordlippe für die Kommunen Extertal, Barntrup, Dörentrup und Kalletal geplant. Die Kooperation zielt darauf ab, ein einheitliches und dauerhaft aktuelles Kanalkataster zu erstellen sowie eine gemeinsame Stelle zu schaffen, um das Kanalkataster zu betreuen.

Im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabe nutzt die Gemeinde Extertal die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe. Die Gemeinde ist diesbezüglich einer damaligen Empfehlung der gpaNRW gefolgt. Weitere Ausführungen hierzu enthält der Teilbericht Vergabewesen. Darüber hinaus ist Extertal eines von zahlreichen Mitgliedern einer kommunalorientierten Einkaufsgemeinschaft.

Die Kooperation im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft bezieht sich auf den Zweckverband Volkshochschule Lippe-Ost mit Sitz in Schieder-Schwalenberg. Neben der Gemeinde Extertal sind Barntrup, Blomberg, Lügde, sowie Schieder-Schwalenberg die weiteren Mitgliedskommunen.

Auch in dem Aufgabenfeld Personal ist die Gemeinde Extertal aktiv. Neben der Beihilfesachbearbeitung ist mit Go K.A.Li (Kommunale Ausbildung in Lippe) ein Ausbildungsnetzwerk aufgebaut worden. In diesem Netzwerk sind fast alle lippischen Kommunen, der Kreis Lippe sowie weitere Beteiligte organisiert. Der Hintergrund hierfür ist der vielfach festzustellende Bewerberrückgang insbesondere bei den gewerblichen Ausbildungsberufen. Ziel der Kooperation ist die Sicherstellung einer quantitativ und qualitativ guten Bewerberauswahl und einer dementsprechend erfolgreichen Ausbildungsstellenvergabe.

Im Bereich Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe ist Extertal drei interkommunale Kooperation eingegangen. Eine betrifft die Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen Barntrup, Dörentrup und Kalletal. Diese firmiert sich unter der Leader-Region Nordlippe. Der Auslöser war das LEADER Förderprogramm der EU zur Stärkung des ländlichen Raumes. Als Zweite ist die REGIONALE 2022 – UrbanLand OstWestfalenLippe zu nennen. Es handelt sich um ein Strukturprogramm des Landes NRW. Im Rahmen des Projektes haben ausgewählte Kreise, Städte und Gemeinden in NRW die Möglichkeit, regionale Entwicklungskonzepte zu erstellen. Weiterhin ist in diesem Aufgabenfeld die Nutzung des Fördermittelmanagers des Kreises Lippe bei der

Recherche und Akquise von Fördermitteln hervorzuheben. Weitergehende Ausführungen enthält der Teilbericht Finanzen. Für ihre Gewerbeentwicklung planen die drei Kommunen Extertal, Barntrop und Dörentrup innerhalb des neuen Regionalplans NRW ein interkommunales Gewerbegebiet. Der neue Regionalplan verortet dieses Gebiet in der Gemeinde Dörentrup. Für die Erschließung soll die Förderrichtlinie ‚Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm NRW – Infrastrukturförderung‘ in Anspruch genommen werden. Die Bürgermeister der drei beteiligten Kommunen haben hierzu aktuell im September 2024 einen Letter of Intent unterzeichnet. Gespräche mit den Abteilungen Wirtschaftsförderung des Kreises Lippe und der Bezirksregierung sowie mit der Planungsbehörde der Bezirksregierung sind bereits geführt worden. Derzeit finden Austauschgespräche mit Kommunen statt, die in dem Bereich schon einschlägige Erfahrungen besitzen. In den Haushaltsplänen 2025 der beteiligten Kommunen sollen erste Planungsmittel zur Realisierung des geplanten interkommunalen Gewerbegebietes eingestellt werden.

Auch im Aufgabenfeld Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht ist Extertal mit weiteren kreisangehörigen Kommunen und dem Kreis Lippe aktiv. Der Kreis und die Kommunen Augustdorf, Barntrop, Blomberg, Dörentrup, Extertal, Horn-Bad Meinberg, Kalletal, Lage, Oerlinghausen, Schlangen haben die Interkommunale Rechtsagentur Lippe gegründet. Diese unterstützt die Kommunen bei rechtlichen Fragestellungen. Die Steuerungsmöglichkeit und die rechtliche Zuständigkeit verbleiben bei der jeweiligen Kommune.

In dem Bereich Feuerwehr/Rettungsdienst besteht eine Zusammenarbeit von Extertal mit zahlreichen weiteren kreisangehörigen Kommunen und dem Kreis Lippe. Sie bezieht sich auf die Unterhaltung und Windenprüfungen von und an Feuerwehrfahrzeugen.

Mehrere Kommunen, unter anderem die Gemeinde Extertal, sind auch im Finanzbereich, und zwar in der Vollstreckung, eine IKZ eingegangen. Weitere Kommunen sind Barntrop, Dörentrup, Kalletal und Lemgo. Die Federführung liegt bei der Stadt Lemgo. Auf sie haben die anderen Kommunen die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen in das bewegliche Vermögen übertragen. Die Basis ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung.

Die Gemeinde Extertal hat ebenfalls im Aufgabenfeld Umwelt eine Kooperation abgeschlossen. Anlass für die Kooperation „Wasser im Fluss“ mit weiteren lippischen Kommunen unter der Hauptverantwortung des Kreises Lippe sind die Verbesserung des ökologischen Gewässerzustandes und die Wiedereingliederung von arbeitslosen Menschen in den regulären Arbeitsmarkt.

Die Gemeinde Extertal arbeitet mit dem Kreis Lippe auch im Aufgabenfeld Bauhof zusammen.

Kommunen haben sich in unterschiedlicher Intensität mit leerstehenden Gebäuden als eine der Folgen des demografischen Wandels auseinanderzusetzen. Dieses Leerstandsmanagement mit einer entsprechenden Datenbank wurde von mehreren lippischen ILEK-Kommunen, zu denen Extertal zählt, und dem Kreis Lippe eingerichtet. Mit sogenannten Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) können kommunenübergreifende flächenbezogene Entwicklungspotentiale dargestellt und analysiert werden. In diesem Kontext ist ebenfalls das von den drei Kommunen Extertal, Barntrop und Dörentrup im Jahr 2021 erstellte gemeinsame Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK) zu nennen. Das formulierte Ziel der Kommunen ist es, „lebendige Zentren“, also Ortskerne zu schaffen. Dieses soll auf unterschiedliche Weise geschehen. Extertal richtet den Fokus insbesondere auf Verfügungsfonds und die Umnutzung

leerstehender Ladenlokale. Die in dem ISEK enthaltenen Einzelmaßnahmen befinden sich derzeit in allen drei Kommunen in der Realisierungsphase.

In dem bisher mit noch wenigen Kooperationen behafteten Bereich der Standesamtsaufgaben ist Extertal schon aktiv. Bereits 2009 sind die Einzel-Standesämter von Barntup, Dörentrup, Kalletal und Extertal im Rahmen des "Standesamtsbezirks Nordlippe" zusammengezogen worden. Mit dieser Maßnahme werden unter anderem Einspareffekte sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung bei Personalengpässen verfolgt.

Die Gemeinde Extertal hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Auch vor diesem Hintergrund ist die Gemeinde offen für neue und weitere Kooperationen.

Von den bisher bestehenden Kooperationen wurde keine Zusammenarbeit rückabgewickelt. Die umgesetzten Kooperationen werden als wichtig und erfolgreich bewertet. Hierbei besitzt auskunftsgemäß die LEADER-Kooperation mit den Nachbarkommunen Barntup, Dörentrup und Kalletal die größte Bedeutung, weil diese Kooperation mittlerweile in der dritten Förderperiode gelebt wird. Es sind zahlreiche Projekte in nahezu sämtlichen Ortsteilen umgesetzt worden, die für die Bürgerinnen und Bürger täglich präsent sind.

Es gab in den vergangenen Jahren auskunftsgemäß keine angedachte Kooperationsmöglichkeit, die letztendlich nicht weiterverfolgt wurde.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Gemeinde Extertal insbesondere einen gleichen oder ähnlichen Handlungsdruck, eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation, die politische Bereitschaft und Offenheit sowie die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretung. Darüber hinaus werden weitere Faktoren für eine erfolgreiche Kooperation genannt, unter anderem die Akzeptanz in der Bürgerschaft sowie den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Von der Mehrheit der bisher geprüften Kommunen werden einzelnen, von Extertal vorrangig gesehenen Erfolgsfaktoren eine ebenfalls wesentliche Bedeutung zugerechnet. Dies betrifft den gleichen oder ähnlichen Handlungsdruck sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Den anderen genannten Erfolgsfaktoren messen zahlreiche Kommunen ein eher geringeres Gewicht zu.

Die im August 2019 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW wird von der Gemeinde Extertal als Chance und zusätzlichen Impuls für zukünftige Zusammenarbeiten gesehen. Die Gemeinde bewertet, ebenso wie viele Kommunen, die Umsatzsteuerproblematik für Dienstleistungen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten kritisch. Eine Klärung dieser bestehenden Unsicherheiten würde auch neue Chancen für IKZ-Projekte eröffnen. Gleiches wird ebenso mit dem Ausbau der Digitalisierung, den Abbau des Fachkräftemangels sowie der Standardisierung von Fachverfahren gesehen.

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 gegebenenfalls weitere freiwillige Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Über einen Online-Fragebogen und einem ergänzenden Gespräch erheben wir die tatsächliche Situation beziehungsweise 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 Gemeinde Extertal.

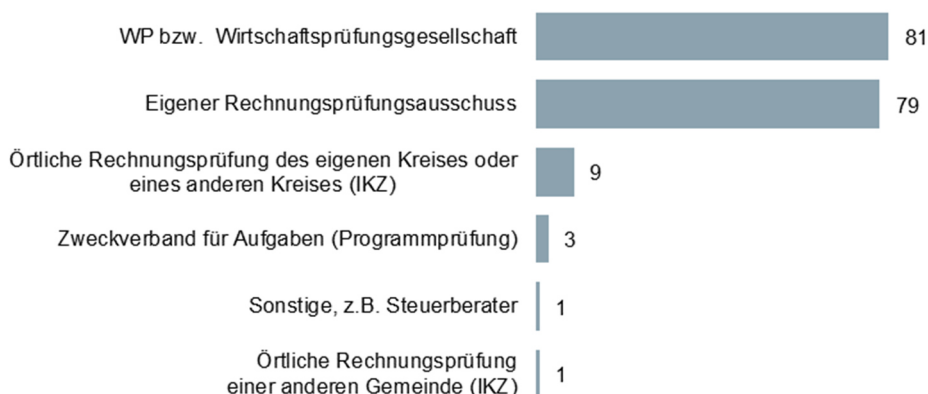
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

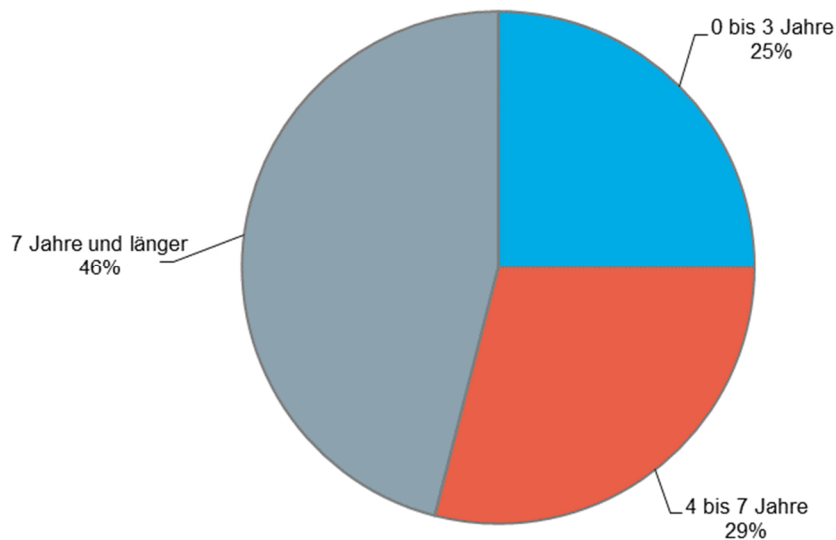


- In 83 von 102 Kommunen (81 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.

- 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.

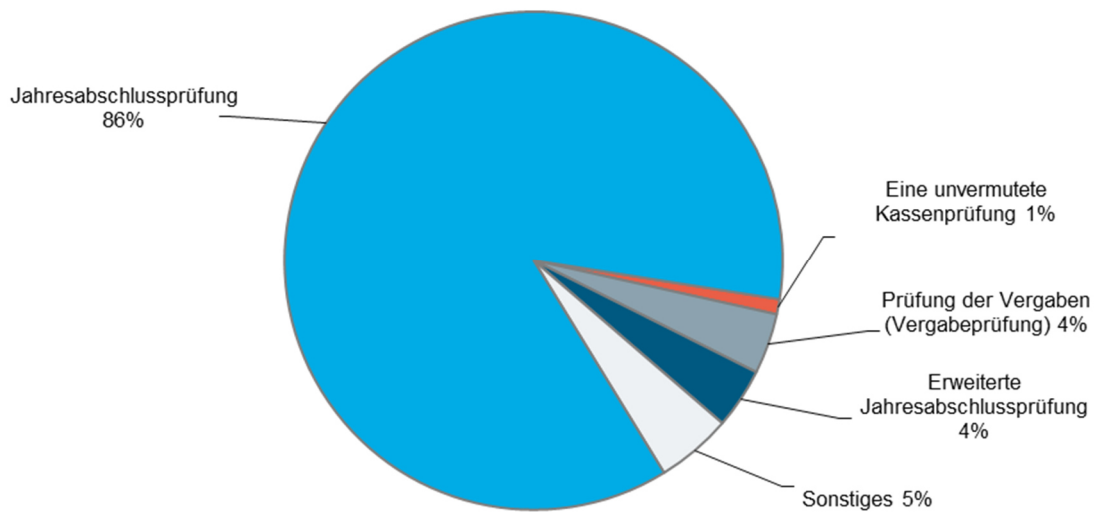
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rund 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 18,⁷ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁸ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch unter anderem von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

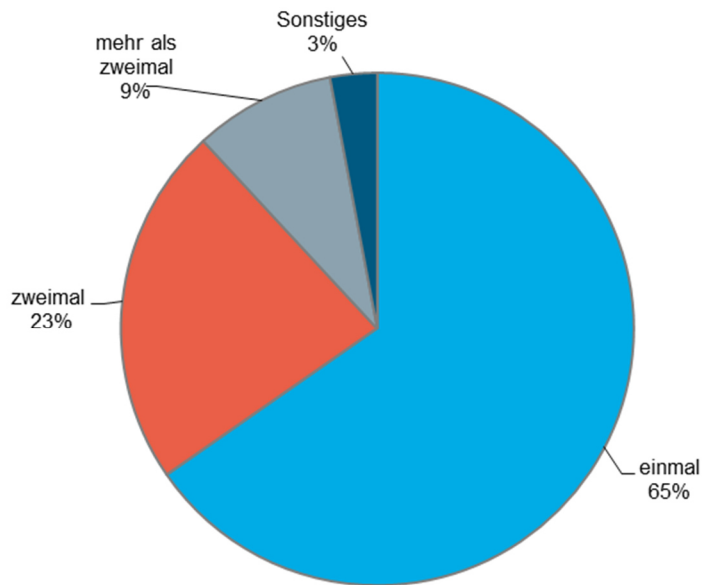
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

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 Prüfungsleitlinien⁹ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Extertal

In der Gemeinde Extertal werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember

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

2020. Die Gemeinde hatte insbesondere aus Gründen des Vergabe- und Wettbewerbsrechts und dem Fokus auf Veränderungen bei den Prüfungshandlungen diese Prüfungsdienstleistungen neu vergeben. Vorausgegangen war die Einholung mehrerer Angebote. Die zuvor tätige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist wiederkehrend und ununterbrochen seit der Umstellung auf das Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) von der Kommune beauftragt worden. Die gpaNRW hält ein Vergabeverfahren in regelmäßigen, bis zu fünfjährigen Intervallen für geboten.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Extertal. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Extertal tagte im Jahr 2021 ein Mal und im Jahr 2022 insgesamt zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich in 2021 mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2019 und im Folgejahr mit der Prüfung der beiden Jahresabschlüsse 2020 sowie 2021. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Extertal entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Extertal 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			▲

Der Handlungsbedarf der **Gemeinde Extertal**, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist hoch. Dies gilt, trotz erzielter Jahresüberschüsse, insbesondere aufgrund der geringen Eigenkapitalausstattung, der zukünftigen Plandefizite und der beabsichtigten Netto-Neuverschuldung. Von 2018 bis 2023 konnte die Gemeinde **Jahresüberschüsse** erzielen und damit ihre Ausgleichsrücklage deutlich aufstocken. Extertal profitiert, wie bei viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Die bei den Kommunen durch die COVID-19-Pandemie in 2020 verursachten Minderträge und Mehraufwendungen werden von den Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt und teilweise vollständig kompensiert. Nach den gemeindlichen Ermittlungen verbleiben für 2021 noch finanzielle Belastungen von 2,0 Mio. Euro. Die Gemeinde isoliert diese nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG). Ohne diese entsprechenden außerordentlichen Erträge wäre das Jahresergebnis 2021 geringfügig negativ ausgefallen. Die Grundlage für diesen Prüfungsbericht ist der Jahresabschluss 2022. Der Ende Oktober 2024 festgestellte Jahresabschluss 2023 lag erst nach Abschluss der operativen Prüfung vor. Daher nehmen wir soweit möglich und geboten im Prüfbericht punktuell darauf Bezug.

Nach dem Haushaltsplan 2024 hat die Gemeinde bis einschließlich 2027 jeweils eine Verringerung der Ausgleichsrücklage geplant. In der **Haushaltsplanung** bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder Ereignisse aus, die für sie nicht absehbar oder kaum planbar sind. Dies betrifft unter anderem den Ukraine-Krieg, inklusive der Mehraufwendungen für die Energieversorgung, die allgemeine Inflation, die Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie zum Teil noch immer die Corona-Pandemie. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell weitere Risiken in der Haushaltsplanung, beispielsweise bei der Planung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie bei der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage.

Die Gemeinde Extertal kann im Kernhaushalt einen Verzehr des unterdurchschnittlichen **Eigenkapitals** bremsen. Durch sechs erwirtschaftete Jahresüberschüsse hat Extertal Eigenkapital

beachtlich aufbauen können. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung weiterhin niedrig. Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes sind in allen Jahren weit unterdurchschnittlich. Zukünftig wird sich das Eigenkapital durch die negativen Planergebnisse bis 2027 deutlich verringern.

Der Kernhaushalt der Gemeinde Extertal weist insgesamt unterdurchschnittliche **Gesamtverbindlichkeiten** aus. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Extertal bilden seit 2016 zugleich die Gesamtverbindlichkeiten als Konzern. Diese sind niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Jedoch plant die Gemeinde bis 2027 eine deutliche Netto-Neuverschuldung bei den Investitions- und Liquiditätskrediten. Die **Altersstruktur** des kommunalen **Gebäudevermögens** zeigt überwiegend eine einsetzende Überalterung. Diese betrifft im besonderen Maße die Wohnbauten und die Schulgebäude. Auch der Bilanzwert des **Straßenvermögens** in Extertal hat sich im Vergleich zur letzten Prüfung reduziert.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Extertal liegen die Informationen zur unterjährigen **Haushaltssteuerung** rechtzeitig durch die Quartalsberichte vor. Die Haushaltspläne werden zwischen Dezember des Vorjahres und März des laufenden Jahres beschlossen. Damit befindet sich die Gemeinde zwischen einigen und mehreren Wochen in der vorläufigen Haushaltsführung. Die Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse werden ebenfalls nicht eingehalten. Die Jahresabschlüsse sind zumindest ab 2021 fristgerecht festgestellt werden.

In Extertal werden **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven und im investiven Bereich genutzt. Schriftliche Vorgaben zum Umgang wurden bisher nicht in einer Dienstanweisung oder Richtlinie normiert. Interkommunal fallen die Ermächtigungsübertragungen im Vergleichsjahr 2022 weit überdurchschnittlich aus. Letztendlich werden die fortgeschriebenen investiven Ansätze im Durchschnitt lediglich zu rund 36 Prozent in Anspruch genommen.

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

Die Gemeinde verfolgt nach eigenen Angaben ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Für ihr Kreditmanagement verfügt die Gemeinde seit Mai 2024 über eine Dienstanweisung, welche bereits die wesentlichen Regelungen verbindlich festlegt. Für einige Punkte könnte die Dienstanweisung noch erweitert werden. Einen solchen Handlungsrahmen sollte Extertal auch für das Anlagemanagement schaffen. Die Vorgaben kann Extertal auf die wesentlichen Inhalte beschränken.

Im Rahmen des internen Stellungnahmeverfahrens hat die Gemeinde mehrere, bisher nicht bestandene Dienstanweisungen und Richtlinien als Entwürfe vorgelegt. Sie betreffen die Ermächtigungsübertragungen, das Fördermittelmanagement sowie das Anlagemanagement. Diese Regelungen sollten nunmehr zeitnah in Kraft treten.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Extertal 2018 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
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	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2023	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2024	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI / - / -

Die aktuelle Prüfung der **Gemeinde Extertal** baut auf der letzten überörtlichen Prüfung mit dem damaligen Vergleichsjahr 2017 auf. Der letzte Gesamtab schluss wurde 2015 aufgestellt. Seit der Wiedereingliederung des Sondervermögens Wirtschaftsbetriebe Extertal zum 01. Januar 2016 in den Kernhaushalt muss die Gemeinde keinen Gesamtab schluss mehr aufstellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Extertal stellt seit 2018 ausgeglichene Haushalte auf. Die Kommune unterliegt derzeit keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten und Maßnahmen.

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

Haushaltsstatus Extertal 2018 bis 2024*

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X

*bis 2022 IST, ab 2023 PLAN.

Jahresergebnisse und Rücklagen Extertal 2018 bis 2023 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.950	864	2.289	1.859	4.381	4.872
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	2.528	3.392	5.681	7.540	11.921	16.793
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	5.056	5.058	5.081	5.057	4.975	5.000
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.921	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis					

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

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. 2018 hat sich die allgemeine Rücklage durch die anteilige Zuführung des Jahresüberschusses um 1,9 Mio. Euro erhöht. Durch die Jahresüberschüsse hat die Ausgleichsrücklage mit 16,8 Mio. Euro einen beachtlichen Bestand erreicht.

Jahresergebnisse und Rücklagen Extertal in Tausend Euro 2024 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.588	-2.098	-1.997	-1.890

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	13.204	11.106	9.109	7.219
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	5.000	5.000	5.000	5.000
Fehlbetragsquote in Prozent	16,47	11,53	12,40	13,40

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

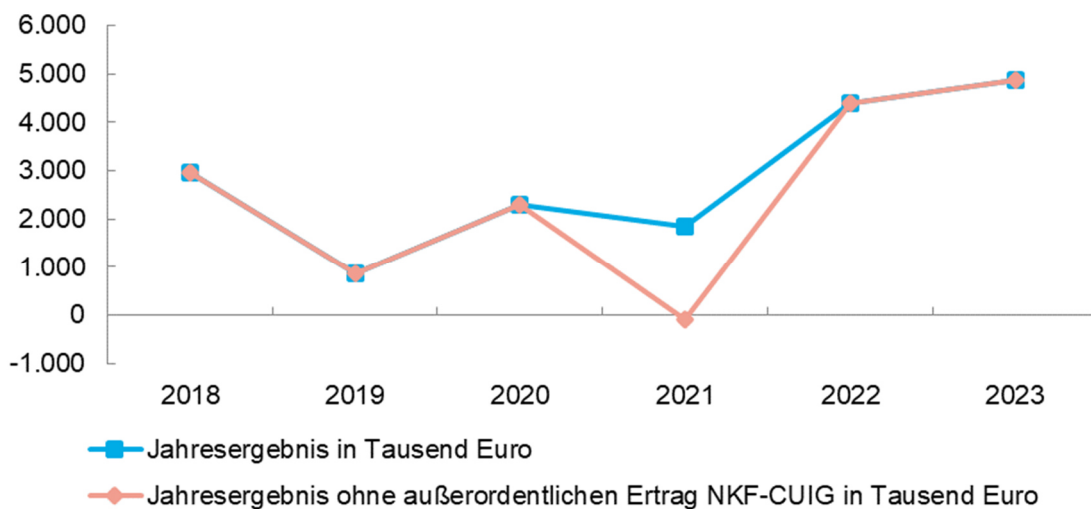
Die Gemeinde Extertal plant ab dem Haushaltjahr 2024 zukünftig mit negativen Jahresergebnissen in einem deutlichen Gesamtvolumen von 9,6 Mio. Euro. Dadurch kann ein Haushaltsausgleich nur durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erreicht werden. Von 2024 bis zum Ende der mittelfristigen Planung 2027 verringert sie sich um 57 Prozent. In diesem Umfang ist ein Eigenkapitalverzehr kalkuliert. Die allgemeine Rücklage soll vorerst nicht berührt werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Extertal konnte nach den Jahresabschlüssen durchgängig Überschüsse erwirtschaften. Mit diesen hat sie ihre Ausgleichsrücklage deutlich aufgebaut. Die Gemeinde profitiert hierbei, wie die meisten Kommunen, von der grundsätzlich guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

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

Jahresergebnisse Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2023*



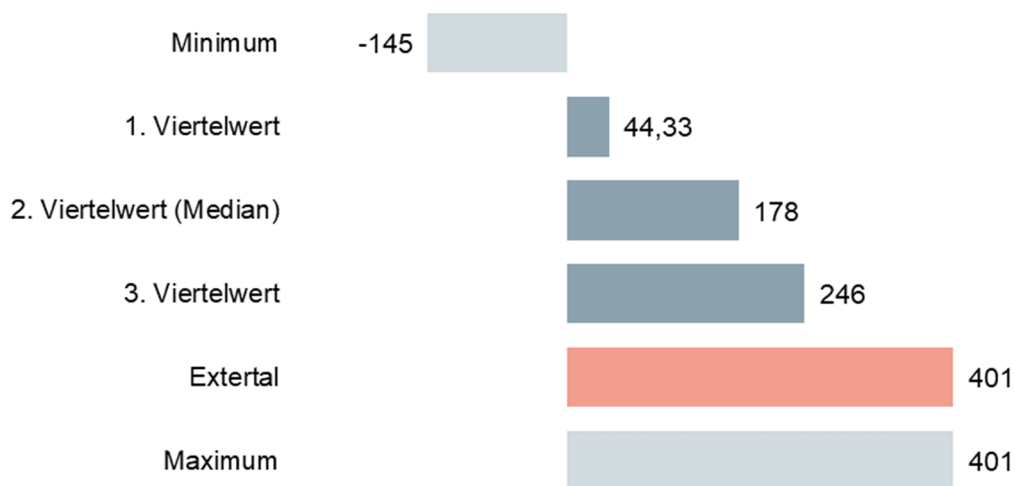
* Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG).¹⁰

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG).

Die **Gemeinde Extertal** kann von 2018 bis 2023 positive Jahresergebnisse vorweisen. Die stark zwischen 2,4 Mio. Euro in 2020 und 7,5 Mio. Euro in 2022 schwankende Gewerbesteuer hat die Jahresergebnisse wesentlich beeinflusst. Im aktuellen Jahresabschluss 2023 sind 6,7 Mio. Euro erzielt worden. Das Jahresergebnis 2021 hingegen wird von den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG deutlich gestützt. Ohne die Isolierung von 1,9 Mio. Euro würde das Jahresergebnis 2021 geringfügig negativ ausfallen.

Als Reaktion auf den Ausbruch der Corona-Pandemie ist 2020 das NKF-CUIG in Kraft getreten. Dieses soll die Corona- und nunmehr auch die kriegsbedingten Schäden, welche im Haushaltsjahr aufgetreten sind, abfedern. Nach dem NKF-CUIG hat die Gemeinde Extertal die infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung auszuweisen und in der Bilanz zu aktivieren. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt den tatsächlichen Erfolg der Kommune auf. Die Bilanzierungshilfe kann entweder über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden. Die Gemeinde Extertal hat in 2020 keine Bilanzierungshilfe ausgewiesen. Die Schäden von 2,5 Mio. Euro, welche isoliert hätten werden können, wurden unterjährig bereits durch die erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von rund 3,1 Mio. Euro ausgeglichen. Die Kommune konnte durch die Zahlung sogar noch einen Überschuss von 615.000 Euro ausweisen. 2021 hingegen wurden Schäden und außerordentliche Erträge von etwa 2,0 Mio. Euro ermittelt und in der Bilanz aktiviert. 2022 und 2023 wurden keine weiteren Schäden isoliert.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2022 stellt die Gemeinde Extertal nach der aktuellen Datenlage das Maximum.

Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag zeigt den tatsächlichen Erfolg der Kommune auf. Auch in einem Vergleich ohne die Bilanzierungshilfe würde die Gemeinde Extertal weiterhin das Maximum stellen. Der Wert von 401 Euro je Einwohner verändert sich im Vergleich nicht, da die Gemeinde 2022 keine Bilanzierungshilfe ausgewiesen hat. Die Werte der Vergleichskommunen haben sich nach unten korrigiert.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG 2022

Kennzahl	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro	401	-421	-7,97	148	204	401	20

Die Jahresergebnisse geben jedoch 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 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2022 wesentlich beeinflusst haben. Sofern außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen eingetreten sind, bereinigen wir diese als Sondereffekte ebenfalls. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2022

Berechnung strukturelles Ergebnis	2022
Jahresergebnis	4.381
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	13.995
Saldo Sondereffekte	-891
Bereinigtes Jahresergebnis	-8.723
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	10.555
Strukturelles Ergebnis	1.832

Die Ergebnisrechnung der Gemeinde Extertal ist 2022 strukturell ausgeglichen. Sie liegt rund 2,5 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis. Maßgeblich verantwortlich für diese Abweichung ist, dass der angesetzte Durchschnittswert bei der Gewerbesteuer mit 4,7 Mio. Euro deutlich unter dem in 2022 realisierten hohen Ertrag von 7,5 Mio. Euro liegt.

Die Gemeinde Extertal hat bis auf 1,9 Mio. Euro in 2021 keine weiteren außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG ausgewiesen. Die gpaNRW hat als Sondereffekte für 2022 höher als üblich ausfallende Instandhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen (zusammen 300.000 Euro) sowie Wertveränderungen bei Sachanlagen (131.000 Euro) angesetzt. Ebenfalls angesetzt wurden höhere Aufwendungen für den Städtebau (rund 460.000 Euro). Die Zuweisung für den Gewerbesteuerausgleich 2020 (etwa 3,1 Mio. Euro) fließt in die Durchschnittsbetrachtung ein und wird daher auch 2022 anteilig berücksichtigt. In der Durchschnittsbetrachtung wirkt sich auch der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung zum Fonds Deutscher Einheit aus.

Die allgemeine konjunkturelle Lage hat sich für die nächsten Jahre auch vor dem Hintergrund des anhaltenden Ukraine-Kriegs eingetrübt. Die steigenden Aufwendungen konnten zuletzt noch durch die Ertragspositionen ausgeglichen werden. Ab 2024 wird jedoch mit Jahresfehlbedarfen gerechnet, welche mit der Ausgleichsrücklage aufgefangen werden müssen. Daher weichen die geplanten negativen Jahresergebnisse ab 2024 stark vom positiven strukturellen Ergebnis 2022 ab.

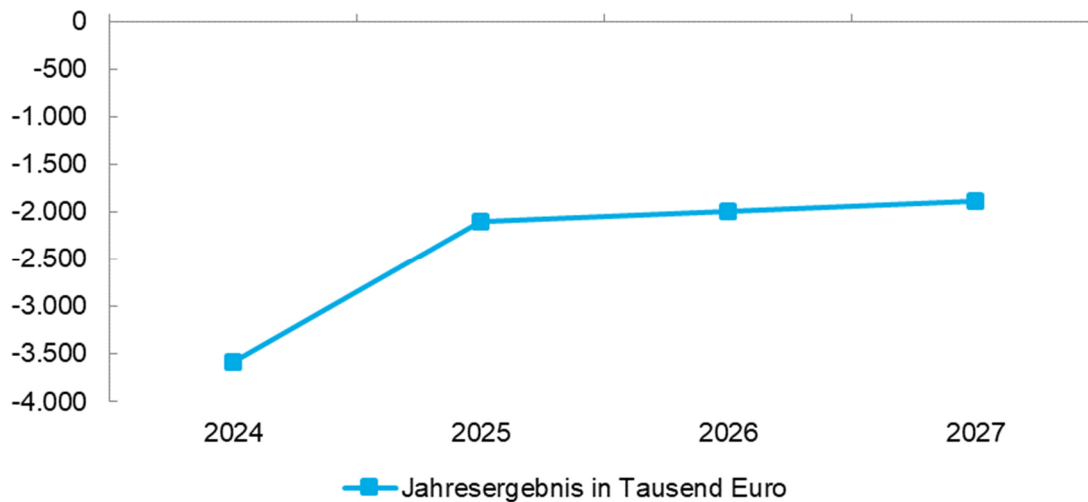
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Extertal plant ab 2024 mit negativen Jahresergebnissen. Die Isolierungsmöglichkeiten nach dem NKF-CUIG sind Ende 2023 entfallen. Dieses trägt zu den geplanten deutlichen Defiziten maßgeblich bei. Der Haushalt ist zukünftig von der Entwicklung der Gesamtwirtschaft sowie von Positionen, die von der Konjunktur beeinflusst werden, abhängig. Weitere Risiken sind in den Ansätzen der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage nicht auszuschließen.

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 Extertal in Tausend Euro 2024 bis 2027



Die **Gemeinde Extertal** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für 2027 ein Defizit von 1,9 Mio. Euro. Die Fehlbedarfe bis 2027 sollen der Ausgleichsrücklage entnommen werden.

Der Haushaltsplan 2023 der Gemeinde Extertal sah für die mittelfristige Finanzplanung 2024 bis 2026 noch weitere Isolierungen vor. Sie beliefen sich auf insgesamt 815.800 Euro. Der Wegfall der Isolierungsmöglichkeiten nach dem NKF-CUIG zum Jahresende 2023 belastet die zukünftigen Jahresergebnisse zusätzlich. Das 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (3. NKF-WG) mit den Entlastungsmöglichkeiten ist rückwirkend zum 31. Dezember 2023 in Kraft getreten. Diese Regelungen kamen in Extertal für 2024 nicht zum Tragen, weil die Haushaltssatzung vorher Mitte Dezember 2023 beschlossen wurde. Mit der am 01. Februar 2024 aufgrund der Mitteilung des Kreises beschlossenen Änderung der Haushaltssatzung wurde lediglich der § 4 angepasst.

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 Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	7.483 (4.706)	4.500	-2.983 (-206)	-9,7 (-0,9)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	6.399 (6.000)	8.086	1.735 (2.086)	5,8 (7,3)

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Schlüsselzuweisungen*	6.497 (5.676)	7.000	503 (1.324)	1,5 (4,3)
Übrige Erträge	14.028	12.865	-1.163	-1,7
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	5.596	7.075	1.479	4,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.482	5.458	-23,83	-0,1
allgemeine Kreisumlage*	6.379 (6.503)	8.100	1.721 (1.597)	4,9 (4,8)
Jugendamtsumlage	3.544	4.590	1.046	5,3
Übrige Aufwendungen	9.026	9.118	92,27	0,2

* 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 beziehungsweise 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 beziehungsweise 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 unter Umständen keine repräsentative Berechnungsbasis. Die gpaNRW vergleicht bei diesen Positionen daher den Wert zum Ende des Planungszeitraums mit dem Mittelwert der letzten fünf Jahre. Eine hohe Differenz könnte Anhaltspunkt für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sein.

Erträge:

Die Gemeinde Extertal plant überwiegend mit einer gleichbleibenden Ertragslage. Mehrerträge erzielt die Gemeinde bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern sowie bei den Schlüsselzuweisungen.

Die Gemeinde Extertal hat bei Aufstellung des Haushaltsplans 2024 die Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹ vielfach nicht berücksichtigt. Die Planansätze des Jahres 2024 wurden auch für die mittelfristige Planung übernommen. Hier bietet sich die Chance auf Mehrerträge, wie sie in den Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass zum Ausdruck kommen. Dabei sind die örtlichen Verhältnisse in bei der Planung der Kommune zu berücksichtigen. Dies schafft Planungssicherheit und Haushaltsgenauigkeit.

- Die **Gewerbsteuererträge** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Laut Haushaltsplan 2024 sind ab 2024 jeweils konstant 4,5 Mio. Euro an Gewerbesteuererträgen angesetzt. Die Orientierungsdaten des Landes NRW rechnen jedoch mit Steigerungsraten von 6,7 Prozent, 4,8 Prozent und 3,1 Prozent. Hierbei haben Kommunen weiterhin insbesondere die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Bei einer Übernahme der Orientierungsdaten ermitteln sich für 2027 Gewerbesteuererträge von 5,2 Mio. Euro. Die Gemeinde Extertal hat sich jedoch dagegen entschieden. Hintergrund ist eine gewollte, vorsichtige Planung aufgrund der Corona-Ereignisse. Hinzu kommt, dass einige Firmen der Gemeinde ihren Gewerbesteuermessbetrag herabsetzen lassen haben, sodass mit weniger Gewerbesteuereinnahmen gerechnet wird.
- Ebenso wie die Gewerbesteuer stellen auch die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer)** Positionen dar, die konjunkturellen Schwankungen unterliegen. Die Gemeinde Extertal hat hier bei der Planung der Ansätze die jährlichen Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass angewendet.
- Die **Schlüsselzuweisungen** sind von der Steuerkraft der Gemeinde sowie von der vom Land festgelegten Verteilmasse abhängig. Die Gemeinde plant 2024 mit rund 4,1 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen, die Extertal letztendlich auch erhalten hat. Grundlage für die Planungen der Schlüsselzuweisungen war auskunftsgemäß die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 (GFG 2024). In der mittelfristigen Planung von 2025 bis 2027 setzt die Gemeinde 6,0 Mio. Euro in 2025 an, welche sich jährlich um 500.000 Euro erhöhen. Die Steigerungen sind deutlich höher als die des Orientierungsdatenerlasses.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten übrigen Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Bei der Gewerbesteuer sehen wir die Chance von höheren Erträgen.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies haben auch die Corona-Pandemie sowie der Ukraine-Krieg gezeigt. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der

¹¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2023, Az. 304-46.05.01-264/23

Ermittlung der fiktiven Hebesätze Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen:

- Die **Personalaufwendungen** stellen nach den Transferaufwendungen mit rund 6,3 Mio. Euro den zweitgrößten Posten im Haushalt dar. 2023 führten die Tarifverhandlungen zu einem Anstieg von etwa vier Prozent. Auch 2024 plant die Gemeinde mit Mehraufwendungen von rund sechs Prozent. Aufgrund von Umstrukturierungen wird mit geringeren Stellen(-anteilen) kalkuliert. Die Gemeinde Extertal rechnet in der mittelfristigen Finanzplanung ab 2025 mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 3,7 Prozent. Nach den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus Juli 2023 wurden für 2024 prozentuale Steigerungen von 7,5 Prozent erwartet. Die zwischenzeitlich vorliegende Prognose aus Juli 2024 geht für 2025 und 2026 von Steigerungen von 5,5 Prozent und 4,5 Prozent aus. 2027 folgt mit 3,4 Prozent. Die weitere Entwicklung bleibt jedoch abzuwarten, da auch die Inflation derzeit zurückgeht.
- Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** ist in der mittelfristigen Planung bis 2027 insgesamt ein leichter Rückgang festzustellen. Viele Planansätze bleiben bis 2027 wertgleich oder werden niedriger als zuvor ausgewiesen. Die Gemeinde begründet die niedriger gewählten Planansätze gerade bei den Baumaßnahmen und Instandhaltungen damit, dass zuletzt moderne Heizungen und Geräte eingebaut beziehungsweise angeschafft worden sind. Exemplarisch ist die neue Heizungsanlage bei der Grundschule Silixen zu nennen. Diese ziehen einen geringeren Aufwand für die Unterhaltung und den Energieverbrauch nach sich. 2027 plant die Gemeinde mit Aufwendungen von 5,5 Mio. Euro, also 300.000 Euro weniger als noch 2024. Werden insbesondere die einmaligen Aufwendungen in 2024 für die Instandhaltung der Turnhalle Silixen von 210.000 Euro herausgerechnet, verringert sich der vorgenannte Aufwandsrückgang entsprechend. Dennoch sind bei zahlreichen Positionen konstante Aufwendungen und insoweit keine Preissteigerungen kalkuliert. Hierfür werden zum Teil Konsolidierungsvorgaben an die Organisationseinheiten zur Haushaltsentlastung angeführt. Im internen Stellungnahmeverfahren hat die Gemeinde eine Auswertung über die bis Mitte Dezember 2024 gebuchten Sach- und Dienstleistungen vorgelegt. Danach werden zahlreiche Ansätze und damit auch das für 2024 geplante Gesamtvolumen von 5,8 Mio. Euro deutlich um bis zu 0,6 Mio. Euro unterschritten. Die Gemeinde geht auch vor diesem Hintergrund davon aus, dass die Planansätze ab 2025 bis 2027 ausreichen werden. Nach Auffassung der gpaNRW ist aufgrund einer weiterhin zu erwartenden steigenden Preisentwicklung ein Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zum Ende der mittelfristigen Planung nicht auszuschließen. Auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen gehen beim Sachaufwand von jährliche Steigerungen zwischen 3,0 Prozent und 3,2 Prozent aus. Vertreter der Gemeinde Extertal teilen die Auffassung der gpaNRW nicht. Sie sehen kein Risiko in den Ansätzen der mittelfristigen Planung bis 2027.
- Die **allgemeine Kreisumlage** wird vom Kreis Lippe erhoben. Sie stellt zusammen mit der **Jugendamtsumlage** den höchsten Aufwandsposten im Haushalt dar. Hierbei wird für alle kreisangehörigen Kommunen ein einheitlicher Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage von 36,1 Prozent und 27,0 Prozent für die Jugendamtsumlage festgesetzt. 2023 betragen die Hebesätze noch 33,5 Prozent bzw. 24,6 Prozent. Die Gemeinde Extertal plant

auskunftsgemäß die Ansätze anhand des Entwurfs des Kreishaushaltes. Es ergeben sich 2024 Aufwendungen von knapp 12,5 Mio. Euro. Davon entfallen 7,2 Mio. Euro auf die allgemeine Kreisumlage und 5,3 Mio. Euro auf die Jugendamtumlage. Für 2024 hat der Kreis Lippe 7,2 Mio. Euro für die allgemeine Kreisumlage und 5,4 Mio. Euro für die Jugendamtumlage tatsächlich festgesetzt. Hier liegt der gemeindliche Planansatz für die Jugendamtumlage unterhalb der Festsetzung des Kreises Lippe. Dieses wird die Gemeinde mithilfe einer gebildeten Rückstellung kompensieren. Der Kreis Lippe erwartet nach dem im März 2024 beschlossenen Haushaltsplan weiterhin für 2024 bis 2027 deutliche jährliche Zuwächse. Daraus ergibt sich ein Gesamtanstieg bis 2027 von 21,8 Prozent bei der allgemeinen Kreisumlage und 9,4 Prozent bei der Jugendamtumlage. Die Steigerungsraten der Gemeinde Extertal bis 2027 auf Basis des im Dezember 2023 beschlossenen Haushaltsplanes 2024 liegen bei 13,0 Prozent beziehungsweise 4,4 Prozent für die Jugendamtumlage. Damit erreichen die Steigerungsraten der Gemeinde Extertal nicht die final fixierten Erwartungen des Kreises. Daher ist ein haushaltswirtschaftliches Risiko bei der Kreis- und Jugendamtumlage zu bejahen. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil der Gemeinde Extertal an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Lippe unterstellt.

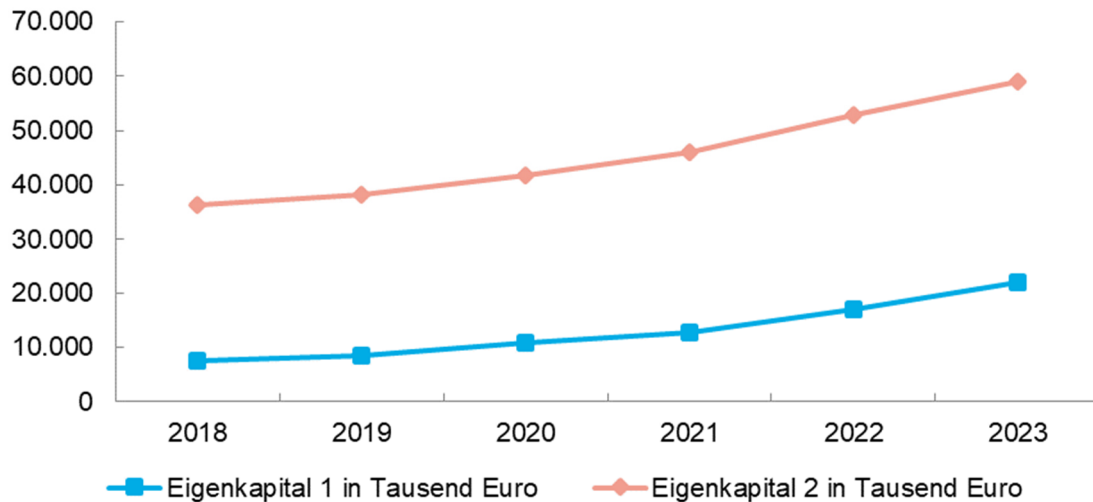
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt. Neben den allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken wird für Extertal ein weiteres haushaltswirtschaftliches Risiko bei einzelnen Aufwandsarten in den Jahren 2025 bis 2027 gesehen. Zu nennen sind die Aufwendungen für die Sach- und Dienstleistungen sowie die allgemeine Kreisumlage und Jugendamtumlage.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Gemeinde Extertal hat sich seit 2018 aufgrund der erzielten Jahresüberschüsse beachtlich erhöht. 2023 kann das bislang höchste Eigenkapital der Gemeinde vorgewiesen werden. Durch die geplanten Fehlbedarfe als auch durch die Vorgaben des NKF-CUIG ist jedoch mit einer Verringerung zu rechnen.

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 Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2023



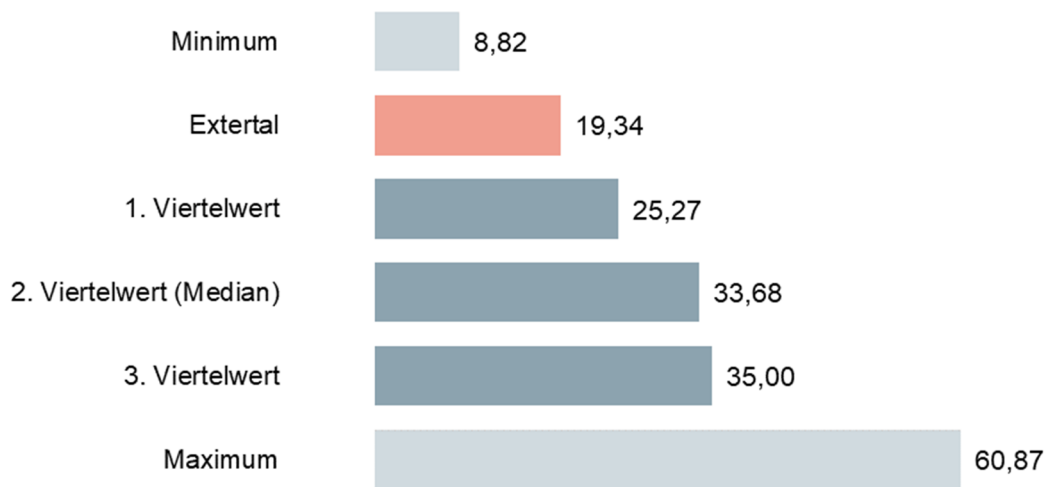
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Seit der Einführung des NKF's im Jahr 2008 wurden überwiegend Jahresverluste erzielt, die teilweise gravierend ausfielen. Das Eigenkapital der Gemeinde betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2014 lediglich noch knapp 3,0 Mio. Euro. Mit den umgesetzten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen und erzielten Überschüssen der darauffolgenden Haushaltsjahre konnte das Eigenkapital wiederaufgebaut werden. Die Gemeinde Extertal konnte so mit dem Beschluss über den Jahresabschluss 2015 die Haushaltssicherung verlassen und eine bilanzielle Überschuldung abwenden.

Das Eigenkapital 1 der **Gemeinde Extertal** ist von 2018 bis 2023 aufgrund der erzielten Jahresüberschüsse deutlich um 14,2 Mio. Euro auf etwa 21,8 Mio. Euro gestiegen. 2023 ist bislang auch das Jahr mit dem höchsten Eigenkapital 1 seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Jahr 2008. Davon entfallen 5,0 Mio. Euro auf die allgemeine Rücklage und 16,8 Mio. Euro auf die Ausgleichsrücklage.

Aktuell stellt sich die Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichskommunen wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Die Eigenkapitalquote 1 der Gemeinde Extertal ist 2022 trotz der deutlich positiven Entwicklung weiterhin niedriger als bei den meisten Vergleichskommunen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Extertal noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Auch in den Vorjahren von 2018 bis 2021 bleibt Extertal eine der Kommunen, die die niedrigste Eigenkapitalquote 1 aufweisen. Mit dem aktuellen Jahresabschluss 2023 steigt die Eigenkapitalquote 1 auf nunmehr 24,18 Prozent.

Das Eigenkapital 2, welches um die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert ist, hat sich nach den Jahresabschlüssen von 2018 bis 2023 um 22,8 Mio. Euro vermehrt. Dies liegt an den gestiegenen Sonderposten für Zuwendungen. Sie haben sich im gleichen Zeitraum um 10,0 Mio. Euro erhöht. Trotz der positiven Entwicklung für die Gemeinde bleibt auch die Eigenkapitalquote 2 von Extertal noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Sie beträgt 60,57 Prozent Ende 2022. Nach dem Jahresabschluss 2023 sind es aktuell 65,55 Prozent.

Ab 2024 plant die Gemeinde jedoch ausschließlich mit Jahresfehlbedarfen und dadurch einer sukzessiven Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Sie soll sich bis 2027 um insgesamt 9,6 Mio. Euro verringern. Hinzu kommt der Umgang mit der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG. Entweder wird eine einmalige Ausbuchung und damit Verringerung des Eigenkapital vorgenommen oder es erfolgt ab 2026 eine ergebniswirksame Abschreibung und Belastung des Haushaltes über bis zu 50 Jahre. Diese Schadensisolierung endet 2023 und kommt damit im Haushaltsplan 2024 nicht mehr zum Tragen. Nach dem Jahresabschluss 2023 wurden keine

weiteren außerordentlichen Erträge als Bilanzierungshilfe isoliert. Damit beläuft sie sich auf rund 2,0 Mio. Euro. Die Gemeinde Extertal präferiert zum jetzigen Zeitpunkt, die Bilanzierungshilfe einmalig gegen das Eigenkapital auszubuchen.

Insoweit erwartet die Gemeinde für den gesamten Planungszeitraum einen beachtlichen Eigenkapitalverzehr. Zusammen mit der Bilanzierungshilfe wären es etwa 11,5 Mio. Euro. Das entspricht 53 Prozent des Ende 2023 bestehenden originären Eigenkapitals von 21,8 Mio. Euro. Danach würde Ende 2027 noch ein Eigenkapital von 10,3 Mio. Euro verbleiben.

1.3.5 Schulden und Vermögen

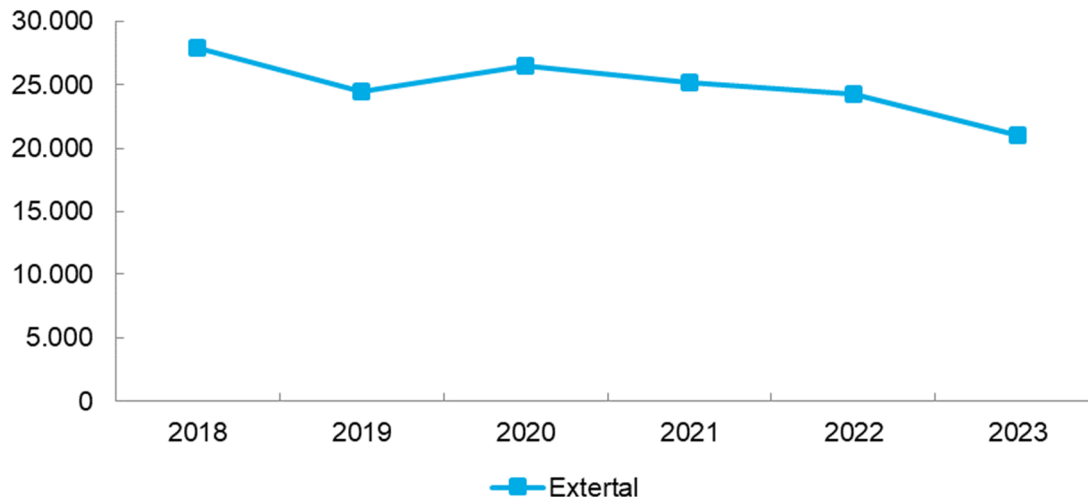
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. 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 Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde Extertal sind insgesamt rückläufig und interkommunal niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes fallen 2022 jedoch trotz eines Rückgangs überdurchschnittlich hoch aus. Die Abnutzungsgrade des Gebäudevermögens zeigen überwiegend eine einsetzende Überalterung. Die Bilanzwerte des Straßenvermögens sind weiter gesunken. Es zeichnet sich ab, dass die Gemeinde für weitere Investitionstätigkeiten Kredite aufnehmen werden muss.

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 Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2023

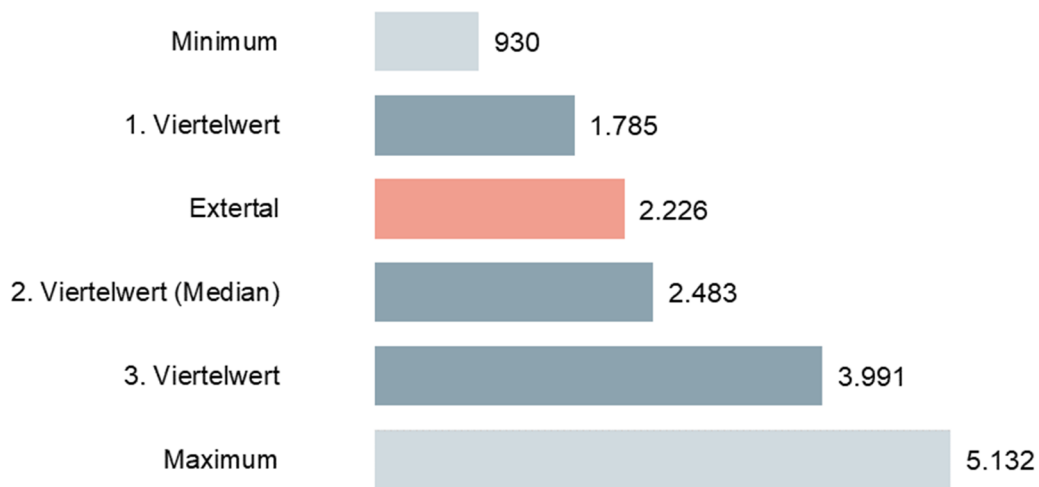


Die **Gemeinde Extertal** hat den letzten Gesamtabchluss in 2015 aufgestellt. Seit der Wiedereingliederung des Sondervermögens Wirtschaftsbetriebe in den Kernhaushalt in 2016 werden auch keine Beteiligungsberichte mehr aufgestellt, da Extertal seitdem über keine Mehrheitsbeteiligungen oder Sondervermögen verfügt.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2018 bis 2023 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes verwendet. Diese vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Extertal sind insgesamt leicht rückläufig. Sie sinken von 28,0 Mio. Euro auf zuletzt 21,0 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten konnten von 2018 bis 2023 um etwa 1,8 Mio. Euro verringert werden. Dies gilt auch für die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Hier ist ein Rückgang von 2,1 Mio. Euro zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum sind auch die erhaltenen Anzahlungen um 3,2 Mio. Euro gesunken. Unter den erhaltenen Anzahlungen verbucht die Gemeinde Extertal unter anderem Einzahlungen aus der allgemeinen Investitions-, Sport- und Schulpauschale. Bei einer investiven Verwendung sind nach Fertigstellung der Investitionsmaßnahme die erhaltenen Anzahlungen in den entsprechenden Sonderposten umzubuchen. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den Abschreibungsaufwendungen des betreffenden Vermögensgegenstandes. Zudem wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 1,7 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2023 liquide Mittel von 4,1 Mio. Euro gegenüber. Hiernach kann die Gemeinde entsprechende Investitionen auch aus diesen Finanzmitteln finanzieren. De facto rührt der Liquiditätsbestand jedoch aus den zugleich bilanzierten Liquiditätskrediten von 7,5 Mio. Euro. Nach der mittelfristigen Finanzplanung kalkuliert die Gemeinde mit weiteren jährlichen Liquiditätskreditaufnahmen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Die Gemeinde Extertal positioniert sich im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten 2022 noch unterhalb des Medians. Dies bedeutet, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen höhere Gesamtverbindlichkeiten aufweisen.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2022 (Kernhaushalt)

Kennzahlen	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW	2.226	518	1.015	1.851	2.477	4.927	20
Investitionskredite je EW	853	43,61	504	805	962	2.765	20
Liquiditätskredite je EW	778	0,00	0,00	38,61	851	3.328	20

2022 zeichnet sich bei den gemeindlichen Verbindlichkeiten ein anderes Bild ab. Im interkommunalen Vergleich weist die Gemeinde Extertal überdurchschnittlich hohe Verbindlichkeiten aus dem Kernhaushalt aus. Ebenfalls überdurchschnittlich hoch sind die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten oder Liquiditätskrediten.

Hierzu trägt mit dabei, dass im Gegensatz zu zahlreichen Vergleichskommunen bei der Gemeinde Extertal sämtliche kommunalen Aufgaben und auch deren Finanzierung im Kernhaus-

halt wahrgenommen werden. Dazu zählen insbesondere die vielfach bei Kommunen ausgegliederten Bereiche der Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung. Die häufig volumenträchtigen Investitionen werden dabei zu einem nennenswerten Anteil über Investitionskredite finanziert. Demgegenüber kann in beiden Bereichen vielfach ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielt werden.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen. Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind. Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Anlagenabnutzungsgrade Extertal in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren Rahmentabelle**		GND* in Jahren Extertal	Ø – RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	50	80	80,00	17,25	78,44
Verwaltungsgebäude	40	80	80,00	55,75	30,31
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80,00	35,02	56,23
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60,00	37,07	38,22
Schulgebäude	40	80	80,00	26,50	66,88
Schulsporthallen	40	60	50,00	22,00	56,00
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80,00	33,05	58,69
Hallenbäder	40	70	50,00	18,00	64,00
Verkehrsflächen***	30	60	38,00	15,00	60,53

* GND = Gesamtnutzungsdauer, Ø-RND = durchschnittliche Restnutzungsdauer

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

*** Daten aus dem Teilbericht gpa-Kennzahlenset, Stand 31.12.2021

Die **Gemeinde Extertal** hat für ihre Vermögensgegenstände grundsätzlich hohe Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Dies führt zu niedrigeren, jährlichen Abschreibungsaufwendungen als bei kurzen Gesamtnutzungsdauern. Dadurch werden außerdem erst später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Gleichzeitig steigt bei altem Vermögen das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko und einen Reinvestitionsbedarf beinhaltet.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. In Extertal weist die Altersstruktur des Immobilienvermögens überwiegend auf eine einsetzende Überalterung hin. Bei sechs der acht Gebäudegruppen ist ein Anlagenabnutzungsgrad von 56 Prozent und höher zu verzeichnen. In den geprüften Auszügen der Anlagenbuchhaltung zum 31. Dezember 2022 finden sich zwar nur wenige Gebäude oder Gebäudeteile, die nur eine niedrige Restnutzungsdauer vorweisen. Eine offenkundig unausgewogene Altersstruktur betrifft derzeit drei Gebäudegruppen, dabei in unterschiedlicher Intensität. Es handelt sich hier um die Wohnbauten, Schulgebäude und das Hallenbad. Bei weiteren Gebäudegruppen zeichnet sich eine einsetzende Überalterung ab, sofern nicht investiert wird. Das gilt grundsätzlich nicht für die Verwaltungsgebäude und Feuerwehrrätehäuser.

Die Anlagengruppe mit dem höchsten Handlungsbedarf stellen die **Wohnbauten** dar. Hierzu zählen auch die Unterkünfte für Flüchtlinge. Diese werden in den kommenden Jahren abgeschrieben sein. Zwar kann man Gebäude nach Ablauf der Restnutzungsdauer generell noch weiter nutzen. Jedoch steigen bei einer alten Bausubstanz die Erfordernisse an die Instandhaltung. Gleichzeitig wächst das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Für 2024 soll eine Unterkunft zu einem Mehrfamilienhaus umgebaut werden. Hierfür werden Mittel aus den Zuweisungen des Landes und aus der Wohnraumförderung eingesetzt. Der übrige Bedarf wird mit den gemeindlichen Finanzmitteln von 660.000 Euro gestützt.

Auch die gemeindlichen **Schulgebäude** haben bereits zwei Drittel Restnutzungsdauer überschritten. Der Haushalt 2024 sieht unter anderem Sanierungsarbeiten von etwa 1,4 Mio. Euro an den gemeindlichen Schulgebäuden vor. Hierbei handelt es sich um Brand- und Blitzschutzarbeiten sowie Digitalisierungsmaßnahmen. In dem Umfang der Vermögensaktivierung wird der Anlagenabnutzungsgrad für die Schulgebäude entlastet und dieser möglicherweise sogar gesenkt. In dem Fall würde sich die Restnutzungsdauer zugleich wiederum erhöhen.

Die **Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege)** als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Betrachtung eine zunehmende Überalterung. Sie weisen Ende 2021 noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von rund 15 Jahren auf und haben mit 60,53 Prozent einen Großteil ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Der damalige Bilanzwert 2016 des Straßenvermögens hat sich auch in diesem Prüfungszeitraum weiter verringert. Der Vermögensverzehr konnte nicht durch entsprechende Reinvestitionen gedeckt werden. Der Bilanzwert des Straßennetzes ist von 2016 nach 2022 von 8,6 Mio. Euro auf 7,1 Mio. Euro gesunken. Nach der Eröffnungsbilanz 2008 betrug der Bilanzwert noch 14,2 Mio. Euro.

Inwieweit die eigenen Mittel für die geplanten Maßnahmen ausreichen, prüft die gpaNRW im nächsten Abschnitt.

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 Extertal in Tausend Euro 2024 bis 2027

Kennzahlen	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.630	-1.231	-848	-452
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-9.668	-8.719	-2.266	-4.189
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-12.298	-9.949	-3.113	-4.641
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.834	4.338	2.344	3.041
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.464	-5.612	-769	-1.600

Die **Gemeinde Extertal** weist zum 31. Dezember 2023 liquide Mittel von 4,1 Mio. Euro aus. Diesen stehen jedoch zugleich Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von 7,5 Mio. Euro gegenüber.

Die Gemeinde plant durchgehend mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Zählt man die negativen Salden von 2024 bis 2027 zusammen, ergibt sich ein Defizit von 5,2 Mio. Euro. Es gelingt der Gemeinde somit nicht, die laufende Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft zu finanzieren. Die Defizite müssen also mithilfe der vorhandenen liquiden Mitteln und primär mit Liquiditätskrediten aufgefangen werden. Die bisher bilanzierten liquiden Mittel würden, sollten sich die Planungen realisieren, Ende 2025 nahezu aufgebraucht sein. Weitere Liquiditätskreditaufnahmen erscheinen damit unausweichlich. Derzeit verfügt die Gemeinde Extertal bereits über Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. 2023 belaufen sie sich auf 7,5 Mio. Euro. Für die Folgejahre rechnet die Gemeinde mit weiteren Kreditaufnahmen. Von 2024 bis 2027 plant sie mit Kreditaufnahmen von insgesamt 11,5 Mio. Euro. Die gleichzeitigen Liquiditätskreditteilungen fallen um jährlich 1,0 Mio. Euro niedriger aus. Daraus folgte eine deutliche Netto-Neuverschuldung bei den Liquiditätskrediten.

Zum Defizit aus laufender Verwaltungstätigkeit kommt ein ab 2024 hochgerechneter Fehlbedarf von insgesamt 24,8 Mio. Euro aus der städtischen Investitionstätigkeit hinzu. 2024 ist der am stärksten negative Saldo aus Investitionstätigkeit zu finden. Dies liegt daran, dass die Gemeinde Extertal in 2024 mit den beachtlichen Investitionsauszahlungen von 16,2 Mio. Euro umfangreiche Investitionsvorhaben umsetzen will. Dazu zählen beispielsweise der Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Almena oder auch die Schulhofgestaltung der Grundschule Silixen. Für die Produkte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Allgemeine Finanzwirtschaft ist die Aufnahme eines Investitionskredites von 6,5 Mio. Euro vorgesehen. Bis 2027 plant

die Kommune Aufnahmen von Investitionskrediten von 15,2 Mio. Euro. Nach Abzug der gleichzeitigen Tilgungen verbleibt eine erhebliche Netto-Neuverschuldung von 12,6 Mio. Euro bis Ende 2027.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Extertal die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren prüft sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagenmanagement getroffen hat.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Extertal gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Gemeinde Extertal die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.

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

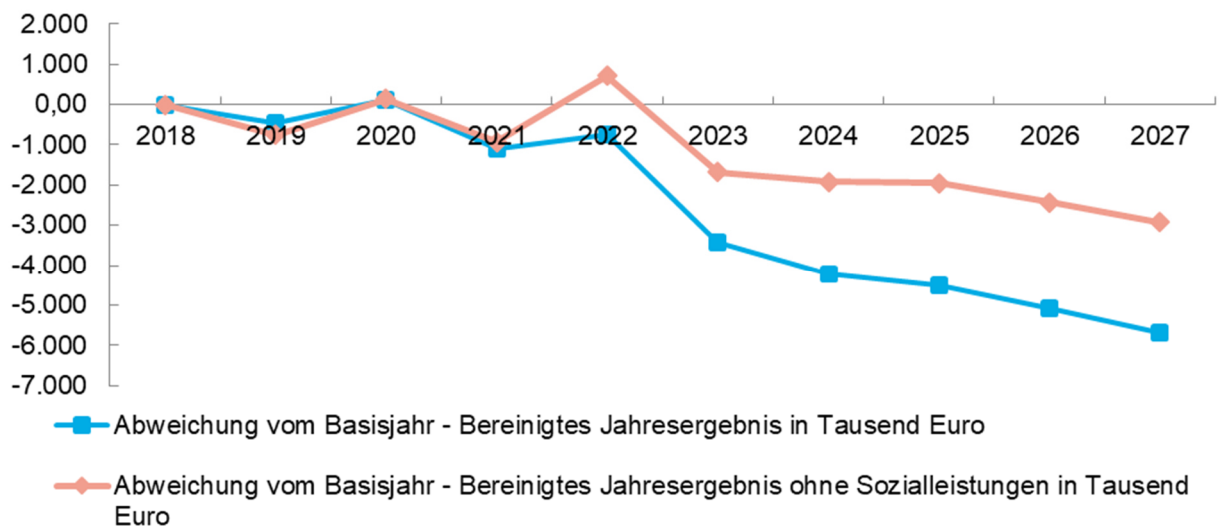
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2018 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2027*



*bis 2022 Ist-Zahlen, ab 2023 Plan-Zahlen.

Das Basisjahr 2018 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit null Euro angesetzt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse stellen wir als Differenz zum Basisjahr dar.

Die bereinigten Jahresergebnisse der Gemeinde Extertal folgen ab 2023 dem Abwärtstrend der Plan-Ergebnisse (vergleiche Kapitel 1.3.3). 2020 ist es der Gemeinde gelungen, zusätzliche Haushaltsbelastungen an anderer Stelle auszugleichen. Im direkten Vergleich von 2018 und 2022 führen unter anderem gestiegene Personalaufwendungen (plus 600.000 Euro) und sonstige ordentliche Aufwendungen, beispielsweise Instandhaltungsaufwendungen (plus 560.000 Euro) zu einem leichten Abfall des blauen Graphen.

Von 2022 auf 2023 gehen die bereinigten Jahresergebnisse erneut zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. Da der Jahresabschluss 2023 zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorgelegen hat, werden in der Grafik noch die Planwerte 2023 dargestellt. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Obwohl das originäre Jahresergebnis 2023 nach dem Haushaltsplan noch positiv ausgefallen ist, zeigt das bereinigte Jahresergebnis 2023 im Vergleich zum Vorjahr 2022 eine Verschlechterung um 2,7 Mio. Euro. 2022 wurde ein besonders hoher Gewerbesteuerertrag erzielt. Zudem erwartet die Gemeinde für 2023 höhere Schlüsselzuweisungen. Beide Positionen werden in unserer Betrachtung jedoch nicht berücksichtigt. Die Gemeinde erzielt durch die Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B ab 2023 nachhaltige Mehrerträge von anfänglich

rund 190.000 Euro. In diesem Umfang wird der Einbruch bei dem bereinigten Jahresergebnis in 2023 zumindest abgefedert. Zudem muss beachtet werden, dass die Gemeinde Extertal in der mittelfristigen Planung vielfach die Planansätze aus 2024 gänzlich oder nur mit geringen Steigerungen übernommen hat. Mögliche deutlichere Senkungen der Aufwendungen oder Steigerungen der Erträge können auf diese Weise nicht für die Berechnung berücksichtigt werden. Der Graph könnte dementsprechend nicht so deutlich wie gezeigt abfallen. Demgegenüber sind aber auch potenziell höhere Aufwandssteigerungen als bisher geplant hier nicht erfasst.

Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann aber auch zum Teil Ausdruck einer eher vorsichtigen Planung der Gemeinde sein. Die negative Tendenz wird insbesondere von den Sozialleistungen und sowie Steigerungen im Aufwandsbereich, exemplarisch bei den Personalaufwendungen, verursacht. Die Kurve der bereinigten Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen folgt dem Trend des blauen Graphen ab 2023. Das bereinigte Jahresergebnis 2022 wird zusätzlich durch Sozialleistungen von 6,1 Mio. Euro belastet. Die diesbezüglich herausgerechnete Position haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 803.000 Euro,
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 671.000 Euro,
- Jugendamtsumlage: 4,6 Mio. Euro.

Die Sozialleistungen wirken sich auch in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2023 weiter aus. Liegt das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen 2023 noch bei - 5,1 Mio. Euro, muss 2027 bereits mit - 6,3 Mio. Euro gerechnet werden. Der Gemeinde Extertal gelingt es zukünftig nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Die Abhängigkeit von den konjunkturabhängigen Positionen steigt.

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Daher sollte die Gemeinde Extertal im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die **Gemeinde Extertal** weist bereits seit 2013 Hebesätze vor, die oberhalb der vom Land vorgegebenen fiktiven Hebesätze liegen. Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung resultieren, werden weder bei der Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage, noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kommune. Zu beachten ist, dass die Landesregierung mit Einführung des GFG 2022 differenzierte Hebesätze für kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte angewendet hat. Hiergegen haben mehrere Kommunen Klage eingereicht.

Ab 2020 wurden die drei Realsteuerhebesätze der Gemeinde Extertal um zehn Prozentpunkte gesenkt, bevor in 2023 die Grundsteuersätze deutlich angehoben wurden. Bei der Grundsteuer A sind es 60 Hebesatzpunkte und bei der Grundsteuer B 50 Hebesatzpunkte. Hierdurch erzielt die Gemeinde ab 2023 gegenüber dem Vorjahr nachhaltige jährliche Mehrerträge von anfänglich fast 220.000 Euro.

Im Vergleich positioniert sich die Gemeinde Extertal mit ihren gewählten Hebesätzen 2023 wie folgt:

Hebesätze 2023 im Vergleich (Angaben in Hundert)

	Gemeinde Extertal	Kreis Lippe*	Regierungsbezirk Detmold*	gleiche Größenklasse*	fiktive Hebesätze GFG 2023	fiktive Hebesätze GFG 2024
Grundsteuer A	300	285	271	303	254	259
Grundsteuer B	535	550	506	568	493	501
Gewerbsteuer	475	446	429	447	416	416

*gewogener Durchschnitt

Die Hebesätze des Jahres 2023 hat die Gemeinde für das Jahr 2024 übernommen.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Gemeinde Extertal überschreitet überwiegend die Fristen für die Anzeige der Haushaltsatzung und Aufstellung der Jahresabschlüsse. Dagegen wird die Frist für die Feststellung der Jahresabschlüsse zumindest ab 2021 eingehalten. Durch die quartalsweise erfolgenden Finanzberichte werden die Entscheidungsträger der Verwaltung als auch Politik regelmäßig und rechtzeitig über die Finanzlage der Gemeinde informiert. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, sofern Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

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 Haushaltsatzung 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 beziehungsweise dem Bürgermeister

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

Die **Gemeinde Extertal** hat die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht eingehalten. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die Haushaltssatzungen werden überwiegend im Dezember des Vorjahres beschlossen und anschließend auch teilweise erst im laufenden Haushaltsjahr angezeigt. Bis zur Bekanntmachung befindet sich dann die Gemeinde zwischen einigen wenigen Wochen bis hin zu fast drei Monaten in der vorläufigen Haushaltsführung. Vertreter der Gemeinde weisen darauf hin, dass zahlreiche Kommunen in NRW aus unterschiedlichen Gründen diese Anzeigefrist nicht einhalten. Hierzu zählen exemplarisch eine spätere Einbringung und Verabschiedung des Kreishaushaltes mit den zu zahlenden Kreisumlagen sowie wesentliche Änderungen im Haushaltsrecht.

Auch die Frist für die Aufstellung der Jahresabschlüsse wird nicht eingehalten. Bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW) sind in Extertal die Jahresabschlüsse nicht aufgestellt. Dies erfolgt meist erst im zweiten oder dritten Quartal des Folgejahres. Positiv festzuhalten ist, dass die Fristen für die Feststellung der letzten Jahresabschlüsse 2021 und 2022 eingehalten werden konnten. Zuvor waren einige Jahresabschlüsse deutlich verspätet festgestellt. Der Jahresabschluss 2020 wurde beispielsweise erst im August 2022 festgestellt.

Der Kämmerer der Gemeinde Extertal informiert den Rat quartalsweise über die Haushaltsbewirtschaftung mit einem umfassenden Bericht, der den Ratsmitgliedern digital zugesandt wird. Auch die Kommunalaufsicht wird informiert. Dabei wird auf produktbezogene Entwicklungen in der Ergebnis- und Finanzrechnung, die gemeindliche Liquidität und gegebenenfalls die Aufnahme von Krediten sowie die Eigenkapitalentwicklung eingegangen. Für viele Positionen wird auch über die prognostizierte Entwicklung zum Jahresende informiert. Zur Einbringung des Haushaltes für das neue Haushaltsjahr wird die Prognose aktualisiert. Zudem gibt der Kämmerer in der Gremiensitzung auch eine Prognose zum vorläufigen Jahresergebnis ab. Die Daten für den Bericht übernimmt der Kämmerer aus der Buchhaltung. Die Entscheidungsträger/-innen der Gemeinde Extertal erhalten damit unterjährig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Extertal nimmt sowohl konsumtive als auch investive Mittelübertragungen vor. Dabei liegt der Grad der Inanspruchnahme bei den investiven Auszahlungen in 2022 oberhalb des interkommunalen Durchschnitts. Bislang wurden noch keine schriftlichen Vorgaben für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen normiert.

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

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

Die **Gemeinde Extertal** überträgt sowohl im konsumtiven als auch im investiven Bereich Mittel in das folgende Haushaltsjahr. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie noch nicht schriftlich fixiert. Dennoch sollte jede Kommune für die Vornahme von Ermächtigungsübertragungen nicht nur wegen der gesetzlichen Verpflichtung entsprechende schriftliche Regelungen besitzen. Zudem schaffen schriftliche Vorgaben ebenfalls Transparenz und Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte wesentliche Anforderungen und Regelungen zum Umgang mit konsumtiven als auch investiven Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festhalten. Dadurch kommt sie den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW nach und schafft gleichzeitig Transparenz und Verbindlichkeit für Verwaltung sowie Politik.

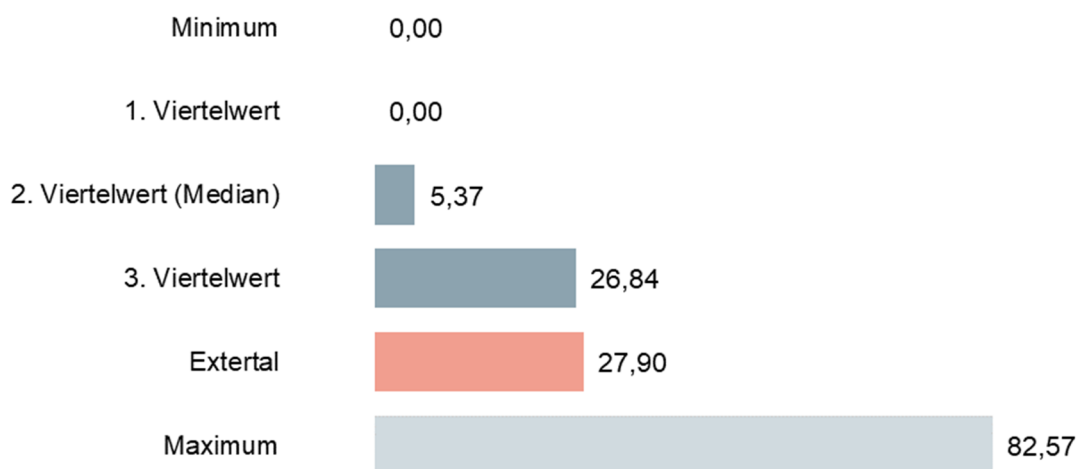
Die Gemeinde Extertal hat im Zuge des internen Stellungnahmeverfahrens eine Dienstanweisung zur Regelung von Ermächtigungsübertragungen erstellt, die uns im Entwurf vorliegt. Ein zeitnahes Inkrafttreten der Dienstanweisung wäre hilfreich.

Ordentliche Aufwendungen Extertal 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	27.612	27.714	27.764	28.921	29.561
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	367	230	0	0	305
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	1,33	0,83	0,00	0,00	1,03
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	27.979	27.944	27.764	28.921	29.866
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,31	0,82	0,00	0,00	1,02
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	27.130	26.856	26.210	27.219	29.737
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,97	96,11	94,41	94,12	99,57

Die **Gemeinde Extertal** überträgt nicht in jedem Haushaltsjahr konsumtive Mittel in das Folgejahr. Die originären Ansätze der Aufwendungen waren im Prüfzeitraum stets ausreichend und wurden überwiegend nicht ausgeschöpft.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2022



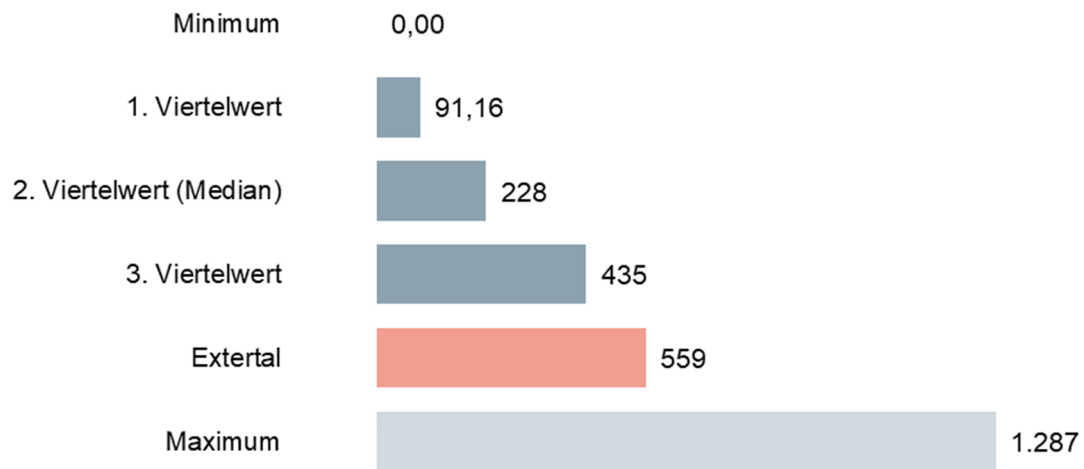
Im interkommunalen Vergleich mit 17 anderen Kommunen ordnet sich die Gemeinde Extertal noch über dem dritten Viertelwert ein. 2022 überträgt sie demnach überdurchschnittlich viele konsumtive Mittel ins Folgejahr. 2021 und 2020 stellt sie mit anderen Kommunen das Minimum.

Investive Auszahlungen Extertal 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.367	9.236	7.412	8.880	10.094
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	643	4.439	7.831	5.660	6.104
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	10,09	48,07	106	63,73	60,48
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	7.010	13.675	15.243	14.540	16.198
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	9,17	32,46	51,38	38,93	37,69
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.263	3.134	4.391	6.700	7.810
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	32,29	22,92	28,80	46,08	48,22

Bei den investiven Mittelübertragungen werden ab 2019 deutlich höhere Summen übertragen als noch 2018. Dies spiegelt sich auch im Ansatzerhöhungsgrad wider. Dennoch ist der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes in allen Jahren unter 50 Prozent, dabei deutlich in den Jahren 2018 bis 2020. Im Durchschnitt aller Jahre sind es lediglich 35,7 Prozent.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Vergleichswerte eingeflossen.

Genauso wie bei den konsumtiven Ermächtigungsübertragungen weist die Gemeinde Extertal überdurchschnittlich hohe Werte vor. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben 2022 weniger investive Mittel in das folgende Haushaltsjahr übertragen. Dieses gilt ebenfalls für die Vorjahre ab 2019.

Beim Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt Extertal in 2022 mit 48,2 Prozent oberhalb des interkommunalen Durchschnitts:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022

Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
48,22	6,16	39,93	45,63	54,36	149	17

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Extertal sollte § 13 KomHVO NRW stringent berücksichtigen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Extertal ist grundsätzlich dezentral organisiert. Für die Akquise von Fördermitteln werden teilweise externe Dienstleister in Anspruch genommen. Eine Richtlinie, welche strategische Vorgaben und Verfahrensabläufe schriftlich regelt, liegt derzeit nicht vor.

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 **Gemeinde Extertal** liegt eine dezentrale Form des Fördermittelmanagements vor. Sofern eine Maßnahme als förderfähig erscheint, kümmern sich die Sachbearbeitenden des jeweiligen Fachgebietes selbst um die Akquise eines entsprechenden Förderprogramms. Kommt ein Förderprogramm für die durchzuführende Maßnahme in Betracht, wird dieses den Fachgebietsleitungen vorgelegt. Sie prüfen das Förderprogramm und entscheiden, ob damit ein Förderantrag gestellt werden soll oder kann. Nach der Sichtung der Fachgebietsleitung ist im Anschluss der Sachbearbeiter für die Antragstellung und weitere Bearbeitung des Förderprogramms zuständig.

Bei der Durchführung ihrer Maßnahmen verfolgt die Gemeinde Extertal abstrakt gehaltene Ziele, wie beispielsweise die Klimaziele zu erreichen oder die Digitalisierung voranzutreiben. Des Weiteren will sie sämtliche gemeindlichen Projekte, welche im Haushaltsplan aufgeführt sind, grundsätzlich durchführen. Diese werden umgesetzt, unabhängig davon, ob Fördermöglichkeiten bestehen oder nicht. Grundsätzlich werden keine Projekte durchgeführt, nur um die entsprechenden Fördermittel „hierfür abzugreifen“.

Für die Recherche von Förderprogrammen nutzt die Gemeinde die Expertise kommunaler Beratungsunternehmen sowie die Newsletter vom Städte- und Gemeindebund. Zusätzlich greift die Gemeinde auf das Wissen des Fördermittelmanagers des Kreises Lippe zurück und ist Mitglied in der nordlippischen LEADER-Region.

Gescheiterte Fördermittelanträge sind nicht zu verzeichnen. Dies liegt daran, dass die Gemeinde den Fördermittelantrag vorab im Entwurf zur Prüfung an den Fördermittelgeber oder an

die externen Dienstleister übersendet. Teilweise bewertet die Gemeinde den Bearbeitungsaufwand für eine Antragsstellung als recht hoch. Ein erhöhter Beantragungsaufwand sei jedoch bislang kein Grund gewesen, um auf einen Antrag zu verzichten.

Die Gemeinde Extertal hat bislang noch keine strategischen Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln festgelegt. Strategische Vorgaben, beispielsweise in Gestalt einer Dienstanweisung, können der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung verschaffen und erzeugen auf operativer Ebene Verbindlichkeit. Eine Fördermittelregelung könnte die folgenden Inhalte aufweisen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen und -gebieten,
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte für das Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen schriftlich in einer Dienstanweisung fixieren. Zusammen mit dem Leistungsspektrum der externen Dienstleister würde dies einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.

Die Gemeinde hat im Rahmen des internen Stellungnahmeverfahrens bereits eine entsprechende Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement erarbeitet und der gpaNRW zugesandt. Diese Dienstanweisung sollte kurzfristig in Kraft treten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Gemeinde Extertal fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung bislang noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte ist derzeit nicht gegeben.

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.

Ebenso wie die Fördermittelakquise wird auch die Fördermittelbewirtschaftung dezentral vorgenommen. Die Fachbereiche und die Sachbearbeitenden sind für die Fördermittelbewirtschaftung zuständig. Dies umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise. Verbindliche Vorgaben zur Fördermittelbewirtschaftung, die unter anderem eine Rückforderung von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die **Gemeinde Extertal** bislang nicht getroffen. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt und bearbeitet. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten etc. liegen nicht vor.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Gemeinde Extertal keine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen. Der Gemeinde fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Der Überblick könnte beispielsweise mithilfe einer zentral eingerichteten Förderdatei geschaffen werden. Dies ist besonders für dezentrale Organisationsformen und Aufgabenwahrnehmungen sinnvoll. Es erleichtert eine fristgerechte Umsetzung geförderter Maßnahmen und eine Einhaltung der Förderbestimmungen. Zudem handelt es sich bei einer zentralen Förderdatei um ein wirksames Instrument des Wissensmanagements. Sie ermöglicht den einheitlichen und personenunabhängigen Zugriff auf relevante Daten. Es ist zielführend, neben der dateiführenden Stelle auch den Fachbereichen Zugriff auf die zentrale Datei einzuräumen.

Eine zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche 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,
- Zweckbindungsfristen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte eine zentrale Datei einrichten, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekten einpflegt. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Dieses erleichtert die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten.

Eine zentrale Förderdatei könnte zudem das vorhandene Berichtswesen unterstützen. Die Gemeinde Extertal berichtet, dass sie in der Vergangenheit vereinzelt erhaltene Fördermittel zurückzahlen musste. Um die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll. Bei der Gemeinde Extertal wird in dem Quartalsbericht zur Haushaltsbewirtschaftung ebenfalls über die Förderprojekte und -mittel berichtet. Einen separaten Fördermittelbericht gibt es nicht. Die Quartalsberichte verschaffen allen Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung damit auch einen Überblick über abgeschlossene, laufende und künftige Fördermaßnahmen.

Im Rahmen des internen Stellungnahmeverfahrens sind der gpaNRW weitere Unterlagen zur Verfügung gestellt worden, die Ansätze eines Controllings belegen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Extertal besitzt seit Ende Mai 2024 eine Dienstanweisung für ihr Kreditmanagement. Zuvor wurden nur wenige Regelungen für die Aufnahme von Krediten in ihrer Dienstanweisung für Finanzen festgehalten.

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 Extertal zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	9.324*
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	8.500
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	3
Anzahl der Kreditverträge	36
Anzahl Kreditgeber	10

* Davon entfallen rd. 936.000 Euro auf das Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“.

Das Kreditportfolio der **Gemeinde Extertal** enthält Ende 2022 Kredite für Investitionen als auch zur Liquiditätssicherung. Hierbei wird zwischen Krediten für eigene Maßnahmen und den Krediten aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020 unterschieden. Diese Kredite hat die Gemeinde zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zinsen und Tilgungen leistet jedoch das Land NRW. In Planung stehen für die Jahre ab 2024 Investitionskredite von insgesamt rund 15,2 Mio. Euro und Liquiditätskredite von rund 11,5 Mio. Euro.

Die Gemeinde Extertal hat sich das oberste Ziel gesetzt, die Verschuldung der Gemeinde auf einem geringstmöglichen Niveau zu halten. Kredite werden auskunftsgemäß nur im absolut notwendigen Umfang aufgenommen. Die tatsächliche Höhe der Kreditaufnahmen findet ihre Grenze in den jeweiligen Haushaltssatzungen.

Zuständig für das Kreditmanagement ist der Kämmerer. Im Rahmen der Kreditausschreibung werden Kreditangebote der örtlichen Banken als auch von Förderbanken eingeholt. Die Angebote enthalten Informationen zur Laufzeit, Zinssatz, Tilgungsraten, Sondertilgungen, Zinsmethode, Auszahlungskurs und Tilgungsende. Die Entscheidungsfindung und Aufnahme der Kredite wird schriftlich dokumentiert. Dabei wägt der Kämmerer nach eigenen Angaben sorgfältig bei der Auswahl des Angebotes ab. Wirtschaftlichkeitsberechnungen werden auskunftsgemäß durchgeführt, Fremdwährungskredite nimmt die Gemeinde Extertal nicht auf. Um einen Überblick über ihre Darlehen zu gewährleisten, nutzt die Gemeinde Extertal eine Liste in Dateiform.

Hier werden alle Investitions- und Liquiditätskredite der Gemeinde voneinander getrennt aufgeführt. Eine separate Software sowie ein Modul für die Finanzsoftware nutzt die Gemeinde nicht.

Aussagen zur Finanzierungstätigkeit werden im Vorbericht zum Haushalt und im Lagebericht zum Jahresabschluss getroffen. Hierbei werden Kennzahlen zur Verschuldung dargestellt. Dazu gehören beispielsweise die Zinslastquote und der Liquiditätsgrad. Zudem wird im Quartalsbericht über die gemeindliche Liquidität und die Kreditaufnahmen berichtet.

Positiv anzumerken ist, dass die Gemeinde Extertal seit Ende Mai 2024 mit der Dienstanweisung zum Schuldenportfoliomanagement eine Regelung für ihr Kreditmanagement erlassen hat. Die dort getroffenen Regelungen sollen die gesetzlichen Vorgaben aus der GO NRW, KomHVO NRW sowie des Krediterlasses des MHKBG¹² ergänzen. In der Dienstanweisung sind wesentliche Vorgaben für die Entscheidungsfindung bei einer Aufnahme von Krediten und die Verfahrensweise beim Umgang mit Derivaten geregelt. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse könnte die Gemeinde Extertal ihre bereits vorhandene Dienstanweisung um folgende Punkte ergänzen:

- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Gemeinde Extertal regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung für das Kreditmanagement der Gemeinde Extertal ist hinsichtlich des Regelungsgehalts für den Umgang mit Derivaten gut gelungen. Damit diese noch mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger bieten kann, empfehlen wir eine Erweiterung der Dienstanweisung. Hierzu zählen unter anderem weitergehende Regelungen zum generellen Verfahren bei Kreditaufnahmen.

Die Gemeinde Extertal kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten die Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Gemeinde Extertal hierzu heranziehen kann.¹³

¹² Runderlass „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ des Ministeriums für Inneres und Kommunales, 34-48.05.01/02 – 08/23 vom 16. Dezember 2014.

¹³ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁴

Im internen Stellungnahmeverfahren hat die Gemeinde die bestehende Dienstanweisung für das Kreditmanagement entsprechend erweitert und als Entwurf zur Verfügung gestellt. Diese erweiterte Dienstanweisung sollte kurzfristig in Kraft treten.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Extertal hat für ihr Anlagemanagement bisher noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen festgelegt.

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 Extertal zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.193
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	409
Ausleihungen	17

Der **Gemeinde Extertal** ist die Sicherheit einer Geldanlage wichtiger als der Ertrag. Dies ist ebenfalls in der Dienstanweisung für Finanzen normiert. Es werden dementsprechend nur Anlagen bei Kreditinstituten getätigt, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Anlagen bei privaten Geldhäusern werden seit dem Wegfall der Einlagensicherung nicht vorgenommen. Derzeit verfügt die Gemeinde lediglich über Tagesgeldkonten, dem Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen sowie dem Klärschlammfonds.

Soll eine neue Anlage getätigt werden, prüft die Gemeinde im Vorfeld, ob die Geldanlage gemäß § 90 Abs. 2 S. 2 GO NRW ausreichend sicher ist. Ziel ist ebenfalls die kurzfristige Verfügbarkeit der Geldmittel. Anschließend holt die Gemeinde Angebote der örtlichen Banken ein. In der Vergangenheit wurden nur wenige Anlagen getätigt, sodass sich aus Sicht der Gemeinde bisher keine Notwendigkeit für eine gesonderte Richtlinie ergeben hat.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie eher selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen auf wenige Aspekte beschränken.

¹⁴ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

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

→ **Empfehlung**

Auch für ihr Anlagemanagement sollte die Gemeinde Extertal eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Gemeinde angepasst werden.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde Extertal 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 Cash-pooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle zukünftige Ausgliederungen der Gemeinde Extertal gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Gemeinde Extertal 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 Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ könnten Vorgaben getroffen werden.

- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

Im Rahmen des internen Stellungnahmeverfahrens hat die Gemeinde Extertal ebenfalls im Dezember 2024 den Entwurf einer Richtlinie zur Kapitalanlage zur Verfügung gestellt.

¹⁵ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Extertal gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Gemeinde Extertal die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.	61	E1	Die Gemeinde Extertal sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	63
F2	Die Gemeinde Extertal überschreitet überwiegend die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung der Jahresabschlüsse. Dagegen wird die Frist für die Feststellung der Jahresabschlüsse zumindest ab 2021 eingehalten. Durch die quartalsweise erfolgenden Finanzberichte werden die Entscheidungsträger der Verwaltung als auch Politik regelmäßig und rechtzeitig über die Finanzlage der Gemeinde informiert. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, sofern Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.	64			
F3	Die Gemeinde Extertal nimmt sowohl konsumtive als auch investive Mittelübertragungen vor. Dabei liegt der Grad der Inanspruchnahme bei den investiven Auszahlungen in 2022 oberhalb des interkommunalen Durchschnitts. Bislang wurden noch keine schriftlichen Vorgaben für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen normiert.	65	E3.1	Die Gemeinde Extertal sollte wesentliche Anforderungen und Regelungen zum Umgang mit konsumtiven als auch investiven Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festhalten. Dadurch kommt sie den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW nach und schafft gleichzeitig Transparenz und Verbindlichkeit für Verwaltung sowie Politik.	66
			E3.2	Die Gemeinde Extertal sollte § 13 KomHVO NRW stringent berücksichtigen.	68

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Extertal ist grundsätzlich dezentral organisiert. Für die Akquise von Fördermitteln werden teilweise externe Dienstleister in Anspruch genommen. Eine Richtlinie, welche strategische Vorgaben und Verfahrensabläufe schriftlich regelt, liegt derzeit nicht vor.	69	E4	Die Gemeinde Extertal sollte für das Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen schriftlich in einer Dienstanweisung fixieren. Zusammen mit dem Leistungsspektrum der externen Dienstleister würde dies einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.	70
F5	Der Gemeinde Extertal fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung bislang noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte ist derzeit nicht gegeben.	70	E5	Die Gemeinde Extertal sollte eine zentrale Datei einrichten, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekten einpflegt. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Dieses erleichtert die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten.	71
F6	Die Gemeinde Extertal besitzt seit Ende Mai 2024 eine Dienstanweisung für ihr Kreditmanagement. Zuvor wurden nur wenige Regelungen für die Aufnahme von Krediten in ihrer Dienstanweisung für Finanzen festgehalten.	72	E6	Die Dienstanweisung für das Kreditmanagement der Gemeinde Extertal ist hinsichtlich des Regelungsgehalts für den Umgang mit Derivaten gut gelungen. Damit diese noch mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger bieten kann, empfehlen wir eine Erweiterung der Dienstanweisung. Hierzu zählen unter anderem weitergehende Regelungen zum generellen Verfahren bei Kreditaufnahmen.	73
F7	Die Gemeinde Extertal hat für ihr Anlagemanagement bisher noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen festgelegt.	74	E7	Auch für ihr Anlagemanagement sollte die Gemeinde Extertal eine Richtlinie entwickeln. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Gemeinde angepasst werden.	75

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Extertal 2017	Extertal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	101,52	116,00	83,86	100	106	109	116	21
Eigenkapitalquote 1	6,66	19,34	8,82	25,27	33,68	35,00	60,87	21
Eigenkapitalquote 2	47,39	60,57	33,99	60,57	65,55	69,63	81,29	21
Fehlbetragsquote	3,12	pos. Ergebnis	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	44,94	40,71	0,18	25,87	31,36	40,71	48,23	21
Abschreibungsintensität	10,23	10,00	2,02	8,10	9,06	10,08	15,17	19
Drittfinanzierungsquote	59,48	k.A.	42,69	48,94	61,24	70,83	89,62	19
Investitionsquote	102,41	213,00	39,63	111	134	166	327	19
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	73,63	86,82	65,44	86,80	94,36	102	117	19
Liquidität 2. Grades	39,52	136	9,04	50,01	91,53	126	331	19
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	52,55	3,95	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,02	5,65	1,87	5,82	8,45	12,11	28,90	19
Zinslastquote	2,15	0,97	0,05	0,43	0,70	0,97	1,61	21
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	48,71	47,62	47,62	54,20	59,35	65,91	76,08	20
Zuwendungsquote	24,45	32,14	9,44	12,53	19,54	25,37	32,14	21
Personalintensität	18,11	18,82	9,03	16,66	17,71	19,20	24,41	21
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,75	18,43	9,40	16,34	18,43	20,39	25,19	21

Kennzahlen	Extertal 2017	Extertal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	45,90	42,19	32,15	43,14	45,38	47,39	69,47	21

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) Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	2.950	864	2.289	1.859	4.381	
Gewerbsteuer	5.993	5.163	2.379	2.511	7.483	4.706
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.776	4.933	4.713	5.350	5.491	5.053
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	842	933	1.024	1.029	908	947
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	709	524	3.569	492	535	1.166
Schlüsselzuweisungen	5.520	4.994	5.382	5.986	6.497	5.676
Summe der Erträge	17.841	16.548	17.066	15.368	20.914	17.547
Steuerbeteiligungen	848	674	177	205	540	489
Allgemeine Kreisumlage	6.425	6.597	6.702	6.410	6.379	6.503
Summe der Aufwendungen	7.273	7.271	6.879	6.615	6.919	6.992

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Saldo	10.568	9.277	10.187	8.753	13.995	10.555

Tabelle 4: Eigenkapital Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	7.584	8.450	10.762	12.597	16.896	21.793
Eigenkapital 1	7.584	8.450	10.762	12.597	16.896	21.793
Sonderposten für Zuwendungen	22.958	24.469	25.993	28.710	31.347	32.976
Sonderposten für Beiträge	5.718	5.297	4.891	4.621	4.670	4.312
Eigenkapital 2	36.261	38.216	41.646	45.928	52.912	59.082
Bilanzsumme	74.052	73.128	78.057	80.971	87.357	90.133

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	10.316	9.528	8.795	8.094	9.324	8.543
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	9.600	7.600	10.500	10.500	8.500	7.500
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.290	913	1.412	1.333	1.361	1.752

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sonstige Verbindlichkeiten	1.177	897	686	1.032	1.633	1.139
Erhaltene Anzahlungen	4.896	4.964	4.559	3.683	3.053	1.717
Gesamtverbindlichkeiten	27.947	24.489	26.478	25.141	24.320	21.030

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	2.950	864	2.289	1.859	4.381	927	-3.588	-2.098	-1.997	-1.890
Gewerbesteuer	5.993	5.163	2.379	2.511	7.483	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.776	4.933	4.713	5.350	5.491	5.250	6.056	6.474	6.830	7.130
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	842	933	1.024	1.029	908	886	895	921	938	956
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.520	4.994	5.382	5.986	6.497	7.345	4.059	6.000	6.500	7.000
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	709	524	3.569	492	535	584	615	615	615	615
Summe der Erträge	17.841	16.548	17.066	15.368	20.914	18.565	16.125	18.509	19.383	20.201
Allgemeine Kreisumlage	6.425	6.597	6.702	6.410	6.379	6.511	7.185	7.800	8.000	8.100
Steuerbeteiligungen	848	674	177	205	540	332	332	332	332	332
Summe der Aufwendungen	7.273	7.271	6.879	6.615	6.919	6.843	7.517	8.132	8.332	8.432
Saldo der Bereinigungen	10.567	9.277	10.187	8.753	13.995	11.723	8.608	10.378	11.051	11.770
Saldo der Sondereffekte	348	0,00	-49,10	2.168	-891	604	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.965	-8.412	-7.849	-9.062	-8.723	-11.400	-12.196	-12.476	-13.048	-13.659
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-448	116	-1.097	-759	-3.435	-4.231	-4.511	-5.083	-5.695

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Extertal in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.965	-8.412	-7.849	-9.062	-8.723	-11.400	-12.196	-12.476	-13.048	-13.659
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-531	-93,23	-374	-193	-803	-723	-694	-681	-699	-708
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-452	-639	-401	-354	-671	-835	-937	-962	-996	-1.046
Jugendamtsumlage	3.604	3.539	3.835	4.212	4.590	4.785	5.274	5.500	5.550	5.600
Saldo aus Sozialleistungen	-4.588	-4.272	-4.610	-4.759	-6.063	-6.343	-6.904	-7.143	-7.245	-7.355
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-3.377	-4.141	-3.240	-4.303	-2.660	-5.056	-5.292	-5.333	-5.803	-6.305
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-764	137	-926	717	-1.679	-1.915	-1.956	-2.426	-2.928

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die **Gemeinde Extertal** hat keine eigene zentrale **Vergabestelle** eingerichtet. Stattdessen nutzt sie im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe. Damit kann über Vergabefachwissen verfügt werden, ohne dafür selbst personelle Ressourcen vorzuhalten.

Die Vergabedienstsanweisung ist veraltet und entspricht nicht mehr den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten. Die Gemeinde Extertal nutzt die Wertgrenzen der kommunalen Vergabegrundsätze NRW. Dies sollte sich auch in den internen, zu aktualisierenden Regelungen wiederfinden. Die Verwendung standardisierter Vordrucke kann die bisher teils lückenhafte Dokumentation erheblich verbessern.

Durch eine regelmäßige und begleitende **Rechnungsprüfung** der Vergaben könnte die Gemeinde Extertal frühzeitig auf Fehler in den Vergabeunterlagen oder -verfahren reagieren und die Korruptionsprävention stärken.

Ihr gesetzliche Verpflichtung, die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, hat die Gemeinde Extertal noch nicht erfüllt. Beispielsweise mittels einer Schwachstellenanalyse sollten diese Bereiche zeitnah festgelegt und stellenbezogene Maßnahmen der **Korruptionsprävention** bestimmt werden.

Auch ihrer Verpflichtung, einen interner Meldeweg für Hinweisgebende einzurichten, ist die Gemeinde bisher nicht nachgekommen. Die Gemeinde Extertal hat sich über verschiedene Möglichkeiten informiert und will den internen Meldeweg kurzfristig einrichten.

Sponsoring hat bei der Gemeinde Extertal eine untergeordnete Bedeutung. Mit einer Dienstsanweisung inklusiv Vertragsmuster können wichtige Verfahrensweisen geschaffen werden. Hiermit kann sich die Gemeinde auch vor eventuellen Folgekosten schützen.

Die Gemeinde Extertal hat aus dem Hochbaubereich nur Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erweiterung des Feuerwehrgerätehauses in Silixen vorgelegt. Aufgrund der unvollständigen Daten konnte kein umfassendes und repräsentatives Bild der Nachträge gewonnen werden. Die gemeldeten Daten weisen hohe Abweichungswerte auf. Interne Regelungen sowie eine Nachbetrachtung der **Nachträge** können die Gemeinde Extertal dabei unterstützen, Lücken in den Ausschreibungsunterlagen zu lokalisieren und dadurch Nachträge nachhaltig zu reduzieren.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Gemeinde Extertal aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Extertal nutzt für Vergaben eine interkommunale Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe. Dadurch kann auf das dortige, gebündelte Vergabefachwissen zugegriffen werden. Die Vergabeordnung ist veraltet und entspricht nicht mehr den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten.

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

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

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

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

2.3.1.1 Vergabedienstanweisung

Die **Gemeinde Extertal** hat zum 01. Januar 2008 eine Vergabeordnung in Kraft treten lassen. Mit Verfügung vom 03. März 2009 wurde die Anwendung der Vergabeordnung außer Kraft gesetzt und stattdessen die Anwendung des Runderlasses „Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachungen im Vergaberecht“ festgelegt. Diese Verfügung wurde mehrfach, zuletzt bis zum 31. Dezember 2018 verlängert.

Derzeit wendet die Gemeinde Extertal die Vergabegrundsätze NRW an. Eine schriftliche Regelung besteht dazu nicht. Die Vergabegrundsätze NRW regeln Wertgrenzen, jedoch nicht das Vergabeverfahren selbst. Eine Vergabeordnung oder -dienstanweisung legt die Verfahrensgrundsätze fest und sorgt damit für eine einheitliche Verfahrensweise verschiedener Bedarfsstellen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Extertal sollte ihre Vergabeordnung den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten anpassen und Verfahrensgrundsätze festlegen.

Die gpaNRW stellt auf der Homepage unter: [Muster: Vergabedienstleistung | gpaNRW](#) eine Musterdienstleistung Vergabewesen zur Verfügung. Diese kann auf die individuellen Bedürfnisse der Kommune angepasst werden.

2.3.1.2 Vergabestelle

Die Gemeinde Extertal hat keine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Es besteht eine interkommunale Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe. Hierbei gibt es keinen Nutzungszwang. Vielmehr kann die Gemeinde Extertal selbst entscheiden, welche Vergabeverfahren sie selbst durchführt oder überträgt.

Dabei sind die Aufgaben in dem Verfahren mit dem Kreis Lippe klar geregelt. Die Bedarfsstelle ermittelt den Bedarf und kalkuliert die voraussichtliche Angebotssumme. Sie legt nach Rücksprache mit der zentralen Vergabestelle die Vergabeart fest und übermittelt mit dem Auftragsformular zusammen die Leistungsbeschreibung. Die zentrale Vergabestelle ist für die Veröffentlichung, die Kommunikation während des Verfahrens, die Submission, die formale Prüfung der Angebote sowie für das Einholen der Registerauskünfte zuständig. Die Bedarfsstelle wertet die Angebote, erteilt den Zuschlag und wickelt die Baumaßnahme ab. Auch für Nachträge ist die Bedarfsstelle selbst zuständig.

2.3.1.3 Verfahren

Die Gemeinde Extertal vergibt Aufträge bis zu einer Wertgrenze von 25.000 Euro direkt. Dazu werden mehrere Angebote eingeholt. Vergaben oberhalb dieser Wertgrenze werden in der Regel durch die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe durchgeführt. Dadurch wird die personelle Trennung zwischen Submission und Auftragsdurchführung gewährleistet.

Selten führt die Gemeinde Extertal Vergabeverfahren selbst durch. Die personelle Trennung zwischen Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung wird in dem Fall erreicht, indem Mitarbeitende außerhalb der Bedarfsstelle die Submission durchführen.

Gemäß § 75 Abs. 1 S. 3 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) ist der Gemeindehaushalt wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Das nationale Vergaberecht greift diese Grundsätze auf und gewährleistet eine wirtschaftliche Beschaffung unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in einem transparenten Verfahren. Dazu stehen den Gemeinden unterschiedliche Verfahrensarten unter bestimmten Voraussetzungen zur Verfügung.

Öffentliche Ausschreibungen bieten die meisten Vorteile für den Wettbewerb und die wirtschaftliche Beschaffung¹⁶. Die Gemeinde Extertal wendet die kommunalen Vergabegrundsätze an.

¹⁶ Siehe hierzu auch den Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 2012.

Aufgrund der hohen Wertgrenzen werden Aufträge weniger öffentlich ausgeschrieben, sondern mittels beschränkter Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vergeben.

Bei Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb besteht die Gefahr, dass der Bieterkreis entgegen § 6 Abs. 1 VOB/A regional beschränkt wird. Dadurch wird der Wettbewerb in unzulässiger Weise eingeschränkt. Diese Einschränkung kann auch dazu führen, dass Fördermittel zurückgefordert werden. Die daraus resultierende Belastung für den Haushalt kann vermieden werden, indem bei Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb, zumindest ein Angebot eines weiter entfernten Unternehmens eingeholt wird. Weit entfernt ist ein Unternehmen zum Beispiel dann, wenn die Niederlassung sich in einem anderen Bundesland befindet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte bei Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb darauf achten, den Bietendenkreis nicht regional zu beschränken und zumindest ein weiter entferntes Unternehmen bei der Auswahl der Bietenden berücksichtigen.

Die Binnenmarktrelevanz hat bei der Gemeinde Extertal aufgrund der geographischen Lage eine untergeordnete Bedeutung. Bei Aufträgen ab 25.000 Euro erfolgt die ex-ante-Veröffentlichung durch die Vergabestelle des Kreises Lippe. Unterhalb dieser Wertgrenze wurde bisher die Binnenmarktrelevanz verneint. Wird die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe jedoch nicht mit dem Verfahren betraut, findet die verpflichtende ex-ante-Veröffentlichung ab 25.000 Euro nicht statt, auch nicht in dem Fall, wenn Binnenrelevanz gegeben ist. Siehe dazu auch die Ausführung und Empfehlung zu 2.7.3.

Zur Einhaltung des Transparenzgebotes hat das Vergabewesen verschiedene Veröffentlichungs-, Informations- und Dokumentationspflichten vorgesehen. Diese Pflichten beginnen mit der Einleitung des Verfahrens und bestehen auch über die Submission hinaus fort. Häufige Fehler im Vergabeverfahren ergeben sich, neben der unzureichenden Dokumentation, bei der Nichteinhaltung von Informations- und Veröffentlichungspflichten.

Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung kann bei Maßnahmen mit Fördermittelbezug zu einer Rückforderung von Fördermitteln führen. Deshalb ist es sinnvoll, die Veröffentlichungs-, Informations- und Dokumentationspflichten mittels standardisierter Vordrucke sicherzustellen.

Auch der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware könnte die Gemeinde Extertal bei der Dokumentation des Vergabewesens unterstützen. Einer der Vorteile einer solchen Software besteht darin, dass ein Verfahren erst abgeschlossen werden kann, wenn alle notwendigen Angaben getätigt wurden. Dadurch wird nicht nur die Dokumentation sichergestellt, sondern die Software weist auf Informations- und Veröffentlichungspflichten hin, die sonst möglicherweise nicht eingehalten worden wären.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte ihre Dokumentation mittels geeigneter Vordrucke sicherstellen. In Abstimmung mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe könnte der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware geprüft werden.

2.3.1.4 Beteiligung von Rat und Ausschüssen

Vor dem Einleiten eines Vergabeverfahrens wird der Rat in Extertal beteiligt. Dazu erfolgt die Einbringung der Baumaßnahme in den Fachausschuss, welcher die Baumaßnahme in den Rat vorstellt. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens wird dem Rat das Ausschreibungsergebnis mitgeteilt. Ein politischer Beschluss für die Auftragsvergabe ist somit nicht erforderlich und erfolgt damit auch nicht. Die gpaNRW begrüßt dieses Vorgehen. Mit dem Vergabeverfahren bindet sich die Gemeinde Extertal an die festgelegten Kriterien. Nach Prüfung und Wertung der Angebote hat der Bestbietende einen Anspruch auf den Zuschlag. Nur unter bestimmten Voraussetzungen kann das Vergabeverfahren aufgehoben werden, ohne dass sich die Gemeinde schadensersatzpflichtig macht. Deshalb besteht grundsätzlich kein Ermessen, auf welches Angebot der Zuschlag erteilt wird. Das Einholen eines Beschlusses für die Auftragserteilung führt zu weiterem Abstimmungsbedarf und gefährdet damit die Einhaltung vergaberechtlicher Fristen.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Darüber hinaus eröffnet die GO NRW diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen¹⁷. Als weitere Alternative kann eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für diese Aufgabe beauftragt werden.

→ Feststellung

Die Gemeinde Extertal hat keine begleitende Rechnungsprüfung ihrer Vergaben eingerichtet.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.¹⁸ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁹ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Gemeinde Extertal** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Die Jahresabschlüsse werden stattdessen von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.

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

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

¹⁹ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

Mit den unterschiedlichen Regelungen für Bauleistungen und Liefer- und Dienstleistungen im nationalen oder internationalen Verfahren ist das Vergabewesen komplex. Daneben fordern Fördermittelgebende zusätzliche Bedingungen für die wirtschaftliche Beschaffung. Werden diese Bedingungen nicht erfüllt, droht die Rückforderung von Förderleistungen. Dies kann den Haushalt schwer belasten und dem Ansehen der Kommune schaden.

Im Haushaltsplan 2024 wurden für das Haushaltsjahr 2022 geleistete Auszahlungen für Baumaßnahmen von 6,5 Mio. Euro ausgewiesen. Die Ansätze für die Jahre 2023 und 2024 liegen jeweils bei etwa 15 Mio. Euro. Viele dieser Aufträge werden mittels Vergabeverfahren vergeben.

Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung und der Komplexität des Vergabewesens hält die gpaNRW eine regelmäßige Vergabepflichtprüfung für notwendig.

Durch eine begleitende Rechnungsprüfung könnte die Gemeinde Extertal auf Verfahrensfehler schnell reagieren. Zudem stärkt eine Rechnungsprüfung das transparente Verfahren und leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte zumindest bei Maßnahmen mit Fördermittelbezug, die Einrichtung einer begleitenden Rechnungsprüfung der Vergabemaßnahmen prüfen. Nach § 101 Abs. 1 S. 2 GO NRW kann dafür eine interkommunale Zusammenarbeit geschlossen oder eine fachkundige Person oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestellt werden.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Extertal hat den Umgang mit Belohnungen und Geschenken in einer Dienst-anweisung geregelt. Die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Extertal noch nicht festgelegt. Auch ein interner Meldeweg für Hinweisgebende wurde noch nicht eingerichtet.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁰ 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.

2.4.1.1 Dienstweisung

Die **Gemeinde Extertal** hat den Umgang mit Belohnungen und Geschenken in der Dienstweisung „Tax Compliance Management System (TCMS) der Gemeinde Extertal“ aufgenommen. Danach dürfen Belohnungen und Geschenke grundsätzlich nicht ohne Zustimmung angenommen werden. Geringwertige Aufmerksamkeiten dürfen hingegen angenommen werden, sofern es sich nicht um Geld, alkoholische Geschenke oder um eine Vorteilsgewährung handelt, die die behördliche Entscheidung beeinflussen könnte. Mitarbeitende waren verpflichtet, die Kenntnisnahme dieser Dienstweisung zu bestätigen. Eine Regelung zu Verhaltensweisen bei einem Korruptionsverdachtsfall wurde nicht getroffen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Extertal sollte die Dienstweisung zum Umgang mit Korruption überarbeiten und Regelungen im Umgang mit einem Verdachtsfall aufnehmen.

Die gpaNRW stellt unter: www.gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention eine Musterdienstweisung zur Verfügung.

2.4.1.2 Hinweisgebendenschutz

Liegt ein Verdachtsfall vor, so bringt die Meldung eines Hinweises weitere Risiken für die meldende Person. Je nachdem auf welcher hierarchischen Ebene die Meldungen angenommen werden, besteht die Gefahr, dass die Person sich vor Repressalien fürchten muss. Dies hat die Europäische Union erkannt und eine Richtlinie erlassen, die mit dem Hinweisgeberschutzgesetz

²⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

in nationales Recht umgesetzt wurde. Damit werden Mindeststandards festgelegt, die Personen schützen, die strafrechtliche oder bußgeldrelevante Verstöße melden.

Mit dem Ausführungsgesetz des Landes NRW (HinSchG AG NRW) sind Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern verpflichtet, einen internen Meldeweg gemäß § 12 Abs. 1 S. 1 HinSchG einzurichten. Wird eine interne Meldestelle nicht eingerichtet, kann der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllt sein, welcher mit einem Bußgeld von bis zu 50.000 Euro geahndet werden kann, § 40 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 6 HinSchG. Die Gemeinde Extertal hat sich über verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten informiert. Es soll in Kürze eine Entscheidung getroffen und ein interner Meldeweg kurzfristig eingerichtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte schnellstmöglich einen internen Meldeweg für Hinweisgebende einrichten und den Umgang mit Verdachtsfällen regeln.

2.4.1.3 Korruptionsgefährdete Bereiche

Gemäß § 10 Abs. 2 KorruptionsbG NRW sind Kommunen verpflichtet, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen. Mittels Schwachstellenanalysen können nachfolgende Fragen beantwortet werden und dadurch das Gefährdungspotenzial einzelner Stellen besser eingeschätzt werden

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche beispielweise mittels einer Schwachstellenanalyse zeitnah festlegen.

Die Gemeinde Extertal hat versichert, dass sie die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche zeitnah festlegen wird.

2.4.1.4 Auskünfte über Tätigkeiten, Mitgliedschaften und Nebentätigkeiten

Gemäß § 7 KorruptionsbG NRW sind Gremienmitglieder der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft muss folgende Sachverhalte beinhalten:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien i. S. d. § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- Mitgliedschaften in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des im Landesorganisationsgesetz genannten Behörden und Einrichtungen,
- Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
- Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen und in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen.

In diesem Zusammenhang weisen wir auf Folgendes hin: Bisher waren gemäß § 95 Abs. 3 GO im Anhang zum Jahresabschluss Angaben zu Mitgliedschaften, Berufen der Gremienmitglieder zu treffen. Diese Regelung ist mit dem 3. NKFVG NRW jedoch nicht ersatzlos entfallen. Bestehen bleibt weiterhin die Verpflichtung nach § 7 KorruptionsbG NRW.

Bei der Gemeinde Extertal werden diese Auskünfte im Ratsinformationssystem zur Verfügung gestellt. Die Auskünfte sind teilweise lückenhaft und werden nicht regelmäßig aktualisiert.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Extertal sollte jährlich die Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Gremien veröffentlichen.

Gemäß § 8 KorruptionsbG NRW hat der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 Landesbeamtengesetz (LBG) dem Rat anzuzeigen.

Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG sind:

- die Übernahme eines Nebenamtes
- die Übernahme einer Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit, zur Mitarbeit in einem Gewerbebetrieb oder zur Ausübung eines freien Berufs sowie
- der Eintritt in den Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder in ein sonstiges Organ einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens, soweit dieses einen wirtschaftlichen Zweck verfolgt, sowie zur Übernahme einer Treuhänderschaft.

Daneben besteht die Verpflichtung gemäß § 53 LBG mittels Aufstellung über die Nebeneinkünfte den Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres zu informieren.

Die Aufstellung muss dabei folgende Inhalte haben:

- die Funktion der Nebentätigkeit
- Name der Gesellschaft, des Vereins etc.
- die Höhe der Vergütung

Diese Verpflichtung besteht für die Dauer von fünf Jahren nach Eintritt in den Ruhestand fort.

Bei der Gemeinde Extertal werden diese Auskünfte bisher unregelmäßig durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte sicherstellen, dass die Meldung nach § 8 KorruptionsbG NRW durchgeführt wird, indem Regelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten getroffen werden.

2.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Extertal hat dem Umgang mit Sponsoring nicht in einer Dienstanweisung geregelt.

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.

Bei der **Gemeinde Extertal** hat Sponsoring keine große Bedeutung. Bisher wurden Defibrillatoren gesponsert. Die Wartungskosten muss die Gemeinde tragen. Die Internetrecherche hat ergeben, dass für die Finanzierung der Schulküche in Silixen ein Sponsoringpartner gesucht wurde. Auch gab es Bestrebungen zum Kunstrasenplatz, welche sich jedoch nicht realisiert haben.

Unter Sponsoring wird eine Leistung verstanden, deren Gegenleistung darin besteht, das Image des Sponsors aufzuwerten. Sponsoring kann als Geldleistung oder in der Gewährung von Sach- oder Dienstleistungen bestehen. Im Bereich Bildung schafft Sponsoring finanzielle, sachliche und personelle Ressourcen. Damit ist Sponsoring ein wirksames Mittel der nachhaltigen

Schulentwicklung und wirkt positiv auf den Praxisbezug schulischer Bildung. In der Entscheidung über Sponsoring sind Schulen nicht frei und auf die Zustimmung des Schulträgers angewiesen²¹.

Sponsoring birgt aber auch die Gefahr des Vertrauensverlustes der Öffentlichkeit, wenn der Eindruck entsteht, dass die Verwaltung durch das Sponsoring in ihrer Entscheidung beeinflussbar ist.

Eine Dienstanweisung hilft einerseits die notwendige Transparenz herzustellen und andererseits die Gemeinde Extertal vor Kosten zu schützen, die durch das Sponsoring entstehen können.

Deshalb empfiehlt die gpaNRW in einer Dienstanweisung²² nachfolgende Mindestinhalte zu regeln:

- Entscheidungsbefugnis,
- Beteiligung,
- Verfahren (Formerfordernis, Gegenstand, Wahl der Geschäftspartner, Einbindung weiterer Beteiligter, Informationspflicht) sowie
- Mindestvertragsinhalte (zeitliche Befristung, Kündigungsmöglichkeiten, Regelungen über Nebenkosten und Haftung).

Regelungen zum Sponsoring hat die Gemeinde Extertal bisher nicht getroffen. Auch Vertragsmuster werden nicht verwendet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte Sponsoring verbindlich in einer Dienstanweisung regeln. Mit dem Bereitstellen von Vertragsmuster kann sich die Gemeinde auch vor Folgekosten schützen, die das Sponsoring mit sich bringen kann.

Die gpaNRW hat in der Musterdienstanweisung Korruptionsprävention auch das Thema Sponsoring bearbeitet. Auch Vertragsmuster werden darin zur Verfügung gestellt. Die Musterdienstanweisung kann unter: www.gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention heruntergeladen werden.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im

²¹ § 99 Abs. 1 SchulG (Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) Schulen dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Schulträger Zuwendungen von Dritten entgegennehmen und auf deren Leistungen in geeigneter Weise hinweisen (Sponsoring), wenn diese Hinweise mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule vereinbar sind und die Werbewirkung deutlich hinter den schulischen Nutzen zurücktritt. Die Entscheidung trifft die Schulleiterin oder der Schulleiter mit Zustimmung der Schulkonferenz und des Schulträgers.

Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²³ 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 beziehungsweise des freien Wettbewerbs ergibt.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Gemeinde Extertal vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die von der Gemeinde Extertal mitgeteilten, jedoch nicht vollständigen Vergabeverfahren zeigen relativ hohe Abweichungen zum Auftragswert. Eine zentrale Nachbetrachtung der Nachträge findet nicht statt.

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.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.248.436	
Abrechnungssummen	2.517.298	
Summe der Unterschreitungen	44.710	1,99
Summe der Überschreitungen	313.573	13,95

Für den Erhebungszeitraum hat die **Gemeinde Extertal** 17 Tiefbaumaßnahmen und elf Hochbaumaßnahmen gemeldet. Bei den Hochbaumaßnahmen handelte es sich ausschließlich um einzelne Gewerke des Projektes Feuerwehrgerätehaus Silixen. Daten zu weiteren Hochbaumaßnahmen konnten trotz der langen Prüfungsdauer nicht beigebracht werden. Aufgrund dieser Datenlage konnte kein umfassendes Bild über die Nachträge gewonnen werden. Deshalb sind die unvollständigen Daten als nicht valide einzustufen.

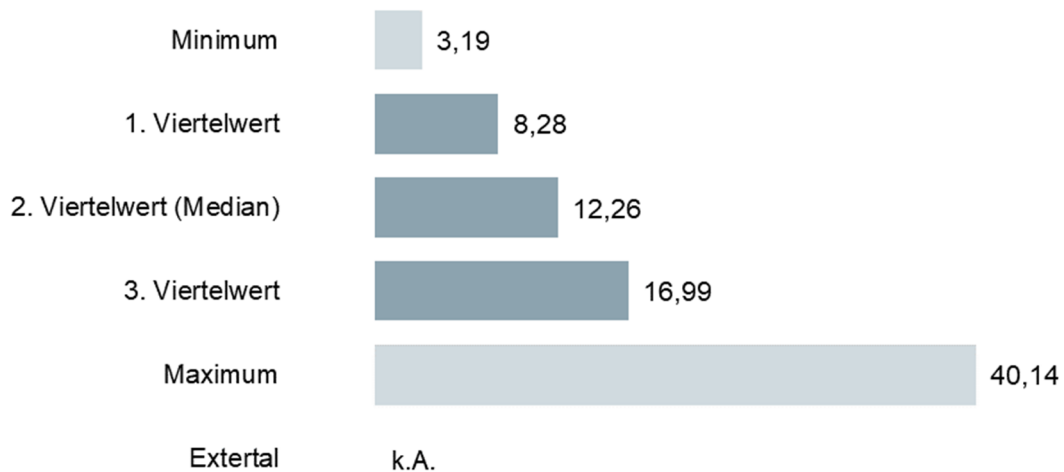
Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde Extertal zehn Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei wurde der ursprüngliche Auftragswerte von 476.042 Euro mit 153.731 Euro überschritten. Diese gemeldeten Maßnahmen weisen somit eine Abweichung vom Auftragswert

²³ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

von 32,29 Prozent auf. Damit läge die Gemeinde Extertal nahe dem Maximalwert des nachfolgenden interkommunalen Vergleiches.

Der Kennzahlenwert von Extertal kann wegen der fehlenden Validität nicht in den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2022 einbezogen werden:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 82 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für Abweichungen gibt es vielfältige Gründe. Neben der unüberschaubaren Sachlage beim Bauen im Bestand können Lücken in der Leistungsbeschreibung ein Einfallstor für Nachträge darstellen. So gibt es Auftragnehmer, die aufgrund dieser Lücken auf Nachträge spekulieren und deshalb ein günstiges Angebot abgeben.

Durch eine zentrale Betrachtung der Nachträge können Lücken in der Leistungsbeschreibung lokalisiert werden und dadurch mögliche Optimierungen und Synergieeffekte für zukünftige Maßnahmen erzielt werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte mittels zentraler Betrachtung der Nachträge Lücken in den Ausschreibungsunterlagen aufdecken und dadurch nachhaltig ihre Nachträge reduzieren.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Gemeinde Extertal hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen.

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.

Bei der **Gemeinde Extertal** entscheiden die Bedarfsstellen über die Erteilung eines Nachtrags. Oft werden Nachträge direkt auf der Baustelle besprochen und beauftragt. Eine schriftliche Beauftragung der Nachträge findet nur teilweise statt.

Regelungen zum Nachtragswesen, beispielweise in einer Dienstvereinbarung, hat die Gemeinde Extertal nicht festgelegt. Deshalb findet auch keine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge statt.

Dabei bestehen für das Nachtragswesen vielfältige Regelungen im Vergabewesen. So darf bei einem EU-weiten Verfahren für Liefer- und Dienstleistungen gemäß § 132 Abs. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die Abweichung maximal zehn Prozent betragen. Im nationalen Bereich ist nach § 47 Abs. 2 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) eine Abweichung bis 20 Prozent erlaubt, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und der EU-Schwellenwert nicht erreicht wird.

Im internationalen Verfahren ist für Baumaßnahmen eine Abweichung von 15 Prozent erlaubt, wenn sich dadurch der Auftrag nicht wesentlich ändert. Dieses ergibt sich aus § 132 Abs.3 GBW i. V. m. § 22 Abs. 2 VOB/A EU. Im nationalen Verfahren gibt es für Bauaufträge hingegen keine prozentuale Quote, solange der EU-Schwellenwert nicht erreicht wird. Gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B ist ein Nachtrag möglich, wenn dieser für die Leistungserfüllung erforderlich ist. Dies setzt jedoch eine entsprechende Dokumentation voraus.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Extertal sollte Regelungen zum Nachtragswesen treffen. Diese sollte insbesondere ein verbindliches Verfahren inklusive Dokumentation der Nachträge beinhalten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Extertal die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Gemeinde Extertal liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Extertal nutzt für Vergaben eine interkommunale Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe. Dadurch kann auf das dortige, gebündelte Vergabefachwissen zugegriffen werden. Die Vergabeordnung ist veraltet und entspricht nicht mehr den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten.	86	E1.1	Die Gemeinde Extertal sollte ihre Vergabeordnung den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten anpassen und Verfahrensgrundsätze festlegen.	87
			E1.2	Die Gemeinde Extertal sollte bei Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb darauf achten, den Bietendenkreis nicht regional zu beschränken und zumindest ein weiter entferntes Unternehmen bei der Auswahl der Bietenden berücksichtigen.	88
			E1.3	Die Gemeinde Extertal sollte ihre Dokumentation mittels geeigneter Vordrucke sicherstellen. In Abstimmung mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe könnte der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware geprüft werden.	88
F2	Die Gemeinde Extertal hat keine begleitende Rechnungsprüfung ihrer Vergaben eingerichtet.	89	E2	Die Gemeinde Extertal sollte zumindest bei Maßnahmen mit Fördermittelbezug, die Einrichtung einer begleitenden Rechnungsprüfung der Vergabemaßnahmen prüfen. Nach § 101 Abs. 1 S. 2 GO NRW kann dafür eine interkommunale Zusammenarbeit geschlossen oder eine fachkundige Person oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestellt werden.	90

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Extertal hat den Umgang mit Belohnungen und Geschenken in einer Dienstanweisung geregelt. Die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Extertal noch nicht festgelegt. Auch ein interner Meldeweg für Hinweisgebende wurde noch nicht eingerichtet.	90	E3.1	Die Gemeinde Extertal sollte die Dienstanweisung zum Umgang mit Korruption überarbeiten und Regelungen im Umgang mit einem Verdachtsfall aufnehmen.	91
			E3.2	Die Gemeinde Extertal sollte schnellstmöglich einen internen Meldeweg für Hinweisgebende einrichten und den Umgang mit Verdachtsfällen regeln.	92
			E3.3	Die Gemeinde Extertal sollte die korruptionsgefährdeten und besonderen korruptionsgefährdeten Bereiche beispielweise mittels einer Schwachstellenanalyse zeitnah festlegen.	92
			E3.4	Die Gemeinde Extertal sollte jährlich die Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Gremien veröffentlichen.	93
			E3.5	Die Gemeinde Extertal sollte sicherstellen, dass die Meldung nach § 8 KorruptionsbG NRW durchgeführt wird, indem Regelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten getroffen werden.	94
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Extertal hat dem Umgang mit Sponsoring nicht in einer Dienstanweisung geregelt.	94	E4	Die Gemeinde Extertal sollte Sponsoring verbindlich in einer Dienstanweisung regeln. Mit dem Bereitstellen von Vertragsmuster kann sich die Gemeinde auch vor Folgekosten schützen, die das Sponsoring mit sich bringen kann.	95
Nachtragswesen					
F5	Die von der Gemeinde Extertal mitgeteilten, jedoch nicht vollständigen Vergabeverfahren zeigen relativ hohe Abweichungen zum Auftragswert. Eine zentrale Nachbetrachtung der Nachträge findet nicht statt.	96	E5	Die Gemeinde Extertal sollte mittels zentraler Betrachtung der Nachträge Lücken in den Ausschreibungsunterlagen aufdecken und dadurch nachhaltig ihre Nachträge reduzieren.	97
F6	Die Gemeinde Extertal hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen.	98	E6	Die Gemeinde Extertal sollte Regelungen zum Nachtragswesen treffen. Diese sollte insbesondere ein verbindliches Verfahren inklusive Dokumentation der Nachträge beinhalten.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F7	Die gute Dokumentation der zentralen Vergabestelle des Kreises Lippe wird in den Bedarfsstellen der Gemeinde nicht weiter fortgeführt. Die Informations- und Veröffentlichungspflichten werden nicht konsequent umgesetzt, wenn die zentrale Vergabestelle nicht mit der Durchführung des Vergabeverfahrens beauftragt wurde.	Fehler! Textmarke nicht definiert.	E7.1 Die Gemeinde Extertal sollte Bietenden, deren Angebote ausgeschlossen wurden oder nicht in die engere Wahl gelangt sind, unverzüglich informieren.	99
			E7.2 Die Gemeinde Extertal sollte sich an die Kriterien, die sie in der Veröffentlichung festgelegt hat, halten. Sie sollte keinen Zuschlag auf Nebenangebote erteilen, wenn diese im Vorfeld ausgeschlossen wurden.	99
			E7.3 Die Gemeinde Extertal sollte die Erforderlichkeit und die Beauftragung eines Nachtrags dokumentieren.	99
			E7.4 Die Gemeinde Extertal sollte den Grund für das Abweichen von der Vergabeart dokumentieren.	99
			E7.5 Die Gemeinde Extertal sollte die Gründe für die Auswahl des Bietendenkreises dokumentieren.	99
			E7.6 Die Gemeinde Extertal sollte die Angebote anhand der vier Wertungsstufen: formale Prüfung, Eignung der Bietenden, Angemessenheit der Preise sowie die Wirtschaftlichkeit der Angebote prüfen und dokumentieren.	99
			E7.7 Die Gemeinde Extertal sollte zumindest in einem standardisierten Vordruck den Bestbietenden festhalten.	99
			E7.8 Die Gemeinde Extertal sollte unter Angabe der Mindestinhalte gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A die Beauftragung eines Unternehmens veröffentlichen und dokumentieren.	99
			E7.9 Die Gemeinde Extertal sollt die Abnahme, die vorhanden Mängel sowie deren Beseitigung dokumentieren.	99

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.10 Die Gemeinde Extertal sollte die Kostenschätzung, welche vor Einleitung des Vergabeverfahrens durchzuführen ist, dokumentieren.	99
			E7.11 Die Gemeinde Extertal sollte auch bei freihändigen Vergaben ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro eine ex-ante-Veröffentlichung durchführen.	99
			E7.12 Die Gemeinde Extertal sollte vor Auftragserteilung bei Aufträgen ab einer Nettoauftragssumme vom 30.000 Euro eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister einholen.	99

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Gemeinde Extertal ist bei der Steuerung der IT ihrer Schulen sehr gut aufgestellt. Die Grundlage ist eine verbindliche schulübergreifende Strategie zur IT-Ausstattung der Schulen im Sinne eines Medienentwicklungsplanes (MEP). Zum Teil hat die Gemeinde, wie viele andere Kommunen dieser Größenordnung, im Ausstattungsprozess einen pragmatischen Ansatz gewählt. Diese Strukturen sind zwar funktionsfähig, aber stark von den handelnden Personen abhängig. Das führt zu höheren Anforderungen an alle beteiligten Personen. Die Gemeinde kann die Steuerung durch die Verschriftlichung des Ausstattungsprozesses sowie der Erstellung einer IT-Sicherheitsleitlinie und eines IT-Sicherheitskonzepts deshalb noch optimieren.

Die Gemeinde Extertal gehört zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler. Qualitativ entsprechen die eingesetzten Geräte sowie die Internetanbindung dem Stand der Technik. Im Vergleichsschuljahr 2022/2023 sind noch nicht alle Unterrichtsräume in den Grundschulen mit Präsentationsgeräten ausgestattet. Die Gemeinde hat in der Zwischenzeit aber weitere Präsentationsgeräte beschafft und die Ausstattungsquote damit gesteigert.

Im Bereich der IT-Sicherheit erkennen wir Defizite bei den untersuchten IT-Sicherheitsaspekten. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen sollte die Gemeinde die sich daraus ergebenden Risiken analysieren sowie Maßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit entwickeln und umsetzen.

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

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Extertal ist bei der Steuerung der Schul-IT sehr gut aufgestellt. Die Gemeinde arbeitet eng mit ihren Schulen zusammen und nutzt für die Steuerung der Schul-IT einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Verbesserungspotenziale gibt es bei der Verschriftlichung von Standards und Prozessen.

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-Support²⁴, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*

²⁴ 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.

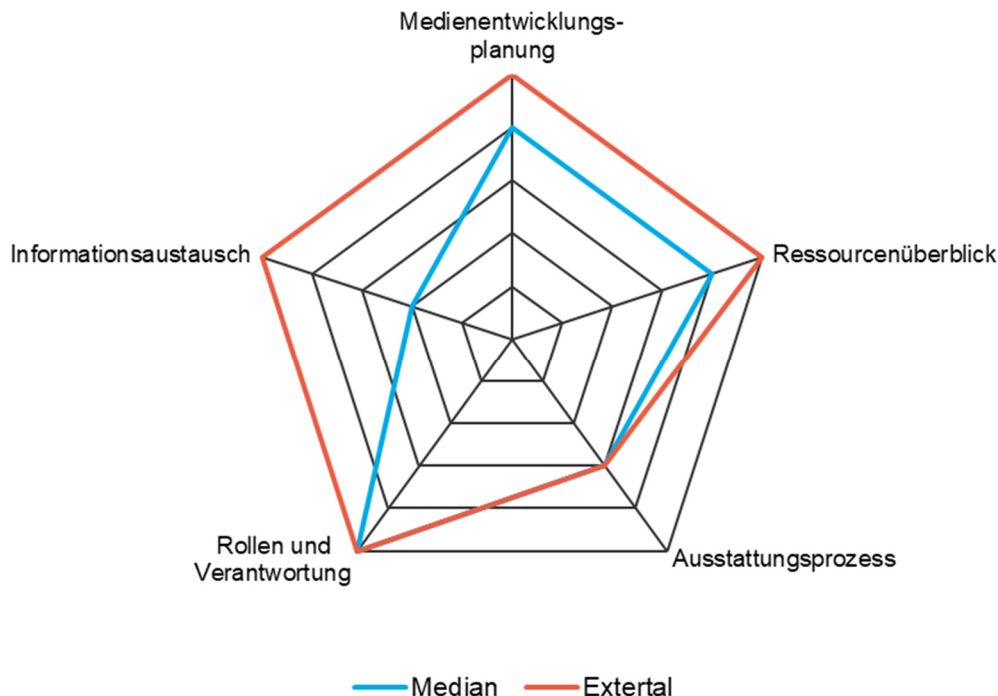
Die **Gemeinde Extertal** ist Träger von zwei Grundschulen sowie einer Sekundarschule. Im Schuljahr 2022/2023 werden in Extertal insgesamt 819 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 38 Klassen beschult.

Schulen der Gemeinde Extertal im Schuljahr 2022/2023

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler
Grundschule Silixen	7	141
Grundschule Bösingfeld	12	255
Sekundarschule Nordlippe	19	423
Summe	38	819

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

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2024



Auf Basis der von ihren Schulen vorgelegten pädagogischen Medienkonzepte hat die Gemeinde Extertal im Jahr 2019 eine verbindliche schulübergreifende Strategie zur IT-Ausstattung der Schulen entwickelt. Dieser Medienentwicklungsplan (MEP) wurde in Zusammenarbeit mit dem Kommunalen Rechenzentrum erstellt und enthält beispielsweise Vorgaben zur Infrastruktur, Ausstattung, Finanzierung sowie dem Support der Schul-IT. Die Gemeinde hat den MEP zwar nicht aktualisiert, aber die wesentlichen Veränderungen in der fortgeschriebenen Finanzierungsplanung für die Jahre 2024 bis 2028 berücksichtigt. Die Gemeinde Extertal besitzt damit eine gute Grundlage für eine vorausschauende Planung der IT-Ausstattung ihrer Schulen.

Für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklungsplanung ist auch ein zentraler, vollständiger und schulübergreifender Überblick über die IT-Kosten sowie die IT-Ausstattung an den Schulen erforderlich. Die Gemeinde Extertal hat einen solchen Überblick. Alle Tablets sind im Mobile Device Management (MDM) erfasst. Hierüber kann die Gemeinde Informationen zur Hard- und Software sowie Sicherheit auf Geräteebene abrufen. Alle Kosten können über die Finanzbuchhaltung ausgewertet werden. Darüber hinaus sind alle Geräte und Kosten in einer Datenbank erfasst.

Der auf der Medienentwicklungsplanung aufbauende Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Extertal einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Gemeinde koordiniert die Bedarfe und Beschaffungen über die eigene IT sowie die IT der Gemeinde Dörentrup. Beschaffungen durch die Schulen ohne die Beteiligung des Schulträgers sind nicht vorgesehen. Die Gemeinde Extertal hat nachvollziehbar ausgeführt, dass der Ausstattungsprozess zwar nicht schriftlich, aber über die gelebten Prozesse einheitlich geregelt ist. Dieses Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung vor. Dennoch sollte die Gemeinde verbindlich und damit schriftlich regeln, wie der Ausstattungsprozess genau organisiert ist. So kann die Gemeinde auch bei Personalwechseln die Einheitlichkeit von Abläufen sicherstellen sowie einen effektiven Prozessablauf gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.

Der Schulträger sollte Standards für die IT-Ausstattung definieren. Das kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwand zu reduzieren. Die Gemeinde Extertal nutzt unter anderem den Warenkorb des Kommunalen Rechenzentrums. Zum Teil schreibt sie aber auch selbst aus. Bei der Präsentationstechnik gilt an allen Schulen ein einheitlicher Standard. Bei Tablets und Laptops entscheiden die Schulen selbst, welche Geräte bevorzugt werden. Schriftliche Hardwarestandards sind nicht definiert. Diese können einen Anstieg des Supportaufwands bei zukünftigen Beschaffungen vermeiden und für beschleunigte Beschaffungsabläufe sorgen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte einheitliche Hardwarestandards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen schriftlich definieren.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept gibt es in Extertal aktuell nicht. Auskunftsgemäß sollen perspektivisch entsprechende Konzepte aber erstellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.

Die Pflege und Wartung der vorhandenen Geräte kann nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn die Zuständigkeiten für den Support eindeutig geregelt sind. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar zu definieren und abzugrenzen, um so den Aufwand bei den Beteiligten zu minimieren und Reibungsverluste zu verhindern. Die Gemeinde Extertal bezieht sich im MEP auf die Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen über die Arbeitsteilung bei der Wartung und Verwaltung von Computerarbeitsplätzen, Multimediaeinrichtungen und Netzwerken in Schulen. Demnach hat der First-Level-Support durch die Medienkoordinatoren an den Schulen zu erfolgen. Den Second-Level-Support stellt die Gemeinde als Schulträger sicher. Die Gemeinde muss somit für die Steuerung, Beschaffung und Betreuung der Schul-IT ausreichend Personalressourcen vorhalten. Aufgrund fehlender auskömmlicher eigener Ressourcen arbeitet die Gemeinde hier eng mit der Nachbargemeinde Dörentrup zusammen. Die von den Gemeinden Extertal und Dörentrup gemeinsam eingesetzten Personalressourcen sind nach eigenen Angaben aktuell ausreichend.

Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Der Aufbau und Erhalt einer modernen und flächendeckenden IT-Ausstattung an den Schulen bindet erhebliche Ressourcen auf Seiten des Schulträgers und der Schulen. Deshalb ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Mithilfe einer guten Zusammenarbeit wird das Thema Digitalisierung der Schulen beziehungsweise Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Außerdem können sich die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler deutlich verbessern. Die Gemeinde Extertal pflegt nach eigenen Aussagen eine gute und enge Zusammenarbeit mit den städtischen Schulen. Einmal im Jahr werden Themen rund um Medienentwicklung umfassend besprochen. Diese Gespräche sind im MEP verbindlich festgelegt. An ihnen nehmen seitens der Schulen die Schulleitungen und Medienbeauftragten, von Seiten des Schulträgers unter anderem die IT und der Bürgermeister teil. Auch unterjährig besteht ein regelmäßiger Dialog zwischen der Gemeinde und ihren Schulen.

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 IT-Ausstattung in den Schulen der Gemeinde Extertal ist modern und entspricht den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Alle Schulen sind über Glasfaser mit entsprechender Bandbreite an das Internet angebunden.

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

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*

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

Die **Gemeinde Extertal** hat die gemeinsame Ausstattungsplanung mit den Schulen konsequent umgesetzt. Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz, das aus Datensicherheits- und Datenschutzgründen auch bei der Gemeinde Extertal in ein Verwaltungs- und ein pädagogisches Netz getrennt ist. Alle städtischen Schulen sind mit Glasfaser-Anschlüssen an das Internet angebunden. Alle Klassenräume sind mit WLAN und LAN-Anschlüssen ausgestattet. Die eingesetzten IT-Endgeräte sind im Jahr 2024 überwiegend zwei Jahre alt und entsprechen damit dem Stand der Technik. Für die Betreuung der Schul-IT nutzt die Gemeinde eine Fernwartungssoftware sowie ein Mobil-Device-Management (MDM).

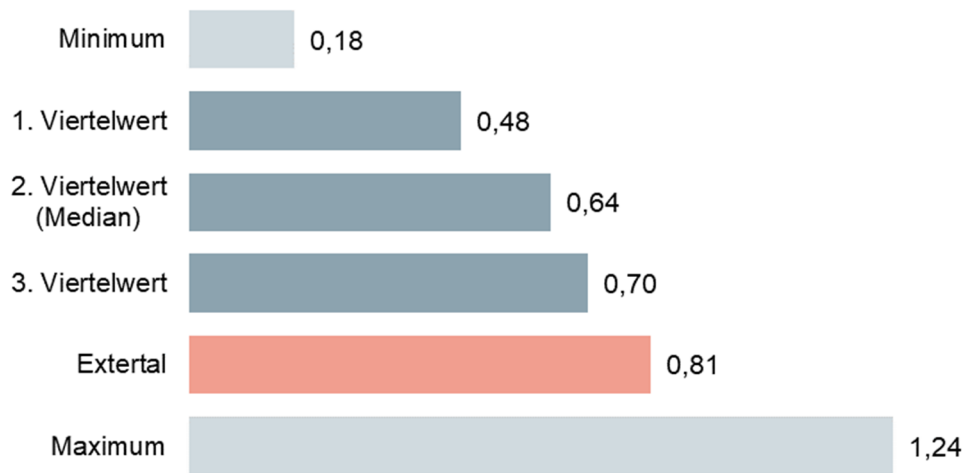
Nachfolgend betrachten wir die Ausstattung mit IT-Endgeräten für den Bereich Pädagogik. Hierbei handelt es sich um beispielsweise Personal-Computer, Tablets, Laptops, Thin-Clients und weitere Geräte, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden.

IT-Endgeräte Pädagogik Extertal in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023

Schule	Schülerinnen und Schüler (SuS)	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler / Schülerin
Grundschule Silixen	141	118	0,84
Grundschule Bösingfeld	255	204	0,80
Insgesamt	396	322	0,81

Rechnerisch sind in den Grundschulen damit mehr als vier Fünftel der Schülerinnen und Schüler (SuS) mit IT-Endgeräten ausgestattet. Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik in den Grundschulen wie folgt dar:

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



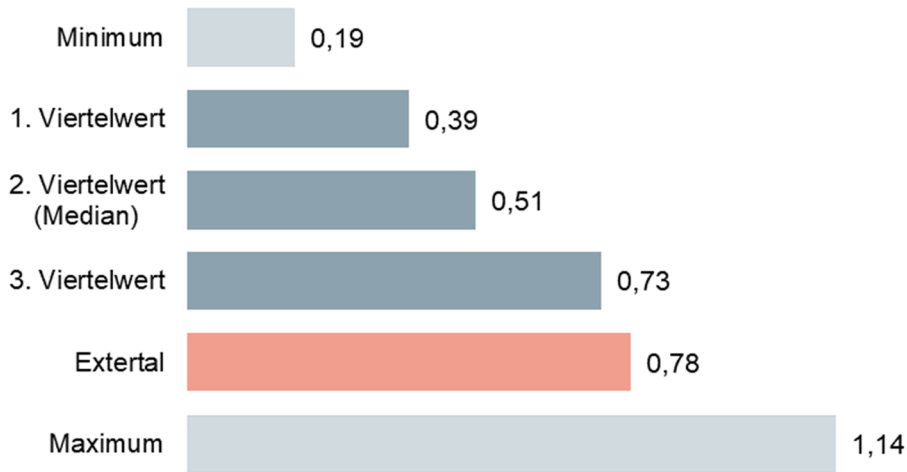
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich gehört die Gemeinde Extertal zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Anzahl an IT-Endgeräten Pädagogik je Schüler und Schülerin. In 2024 hat die Gemeinde weitere IT-Endgeräte für die Grundschulen angeschafft.

An der Sekundarschule Nordlippe als einzige weiterführende Schule in Extertal ist die Ausstattungsquote etwas geringer als an den Grundschulen. Bei 423 Schülerinnen und Schülern und 331 IT-Endgeräten liegt sie bei 78 Prozent. Die Ausstattung mit IT-Endgeräten im Bereich Pädagogik stellt sich bei der weiterführenden Schule im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch an der Sekundarschule hat die Gemeinde Extertal im interkommunalen Vergleich eine hohe Ausstattungsquote. Die Gemeinde hat gemäß der Finanzierungsplanung in 2024 weitere IT-Endgeräte angeschafft.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir auch die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten. Hierzu zählen großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Die Ausstattung der Klassen mit Präsentationsgeräten stellt sich für die Gemeinde Extertal wie folgt dar.

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Geräteart	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,36	0,00	0,35	0,59	0,92	1,28	19
Beamer	0,18	0,00	0,03	0,18	0,29	1,03	19

Geräteart	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Großformatige Bildschirme	0,11	0,00	0,00	0,00	0,11	1,00	19
Dokumentenkamera und Visualizer	0,07	0,00	0,00	0,07	0,33	0,93	19

Die Gemeinde Extertal setzt in ihren Grundschulen verschiedene Präsentationsgeräte ein. Den größten Anteil bilden die interaktiven Whiteboards beziehungsweise Tafeln. Insgesamt wird mit interaktiven Whiteboards, Beamern und großformatigen Bildschirmen eine Quote von 65 Prozent erzielt. Damit verfügen rund 35 Prozent der Unterrichtsräume noch nicht über die Möglichkeit einer modernen Unterrichtsgestaltung. Allerdings hat die Gemeinde in 2024 weitere Präsentationsgeräte für die Grundschulen angeschafft. Damit sind nach Auskunft der Gemeinde nun alle Unterrichtsräume mit einem Präsentationsgerät ausgestattet.

Präsentationsgeräte weiterführende Schule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/2023

Geräteart	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	0,86	0,00	0,25	0,75	0,90	1,32	12
Beamer	0,06	0,00	0,03	0,08	0,38	0,93	12
Großformatige Bildschirme	0,03	0,00	0,01	0,03	0,05	0,95	12
Dokumentenkamera und Visualizer	0,09	0,00	0,00	0,08	0,35	1,42	12

Auch in der Sekundarschule nutzt die Gemeinde überwiegend interaktive Whiteboards beziehungsweise Tafeln als Präsentationsgeräte. Die Quote aus Whiteboards, Beamern und großformatigen Bildschirmen liegt bei 0,95. Alle Klassen- und Fachräume sind mit einem Präsentationsgerät ausgestattet. Lediglich in einzelnen Differenzierungsräumen ist kein Präsentationsgerät installiert. Die weiterführende Schule hat aus pädagogischen Gründen darauf verzichtet, diese Räume ebenfalls auszustatten. Ein Handlungsbedarf besteht damit nicht.

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 BSI²⁵-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**

Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Extertal liegt im interkommunalen Vergleich geringfügig unterhalb des mittleren Wertes. Handlungsbedarfe bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen beispielsweise organisatorische Konzepte und Dokumentationen.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Gemeinde Extertal** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023

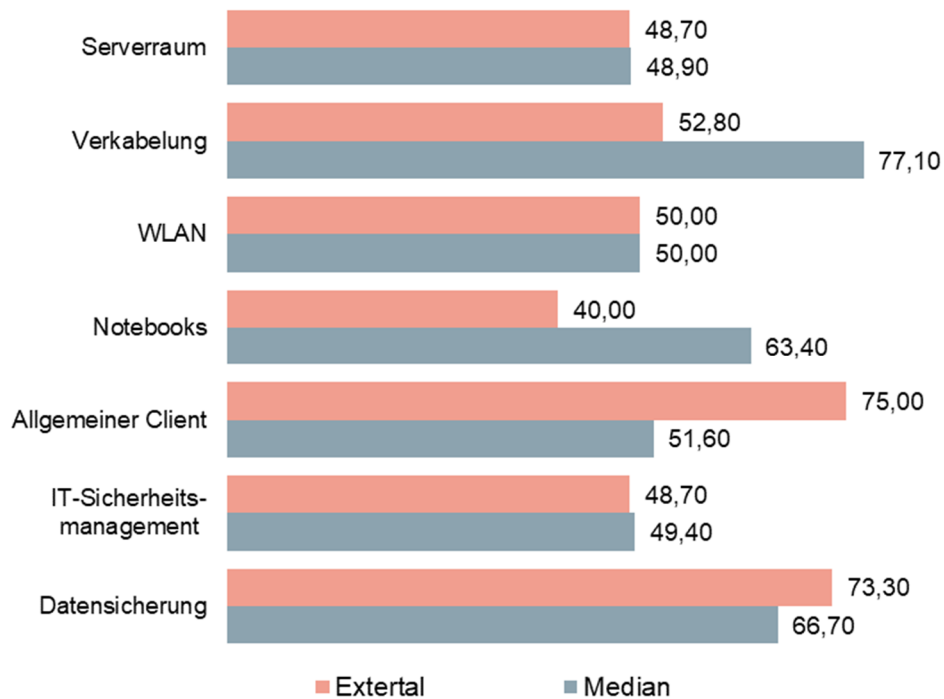


Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen eher schwach ausgeprägt. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt mehr als 56 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Die Gemeinde Extertal liegt mit einem Erfüllungsgrad von rund 55 Prozent geringfügig unter dem mittleren Wert der Vergleichskommunen.

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

²⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



In der Grafik sind die kumulierten Werte aller Schulstandorte der Gemeinde Extertal dargestellt. Bei vier von sieben betrachteten IT-Sicherheitsaspekten liegt das Ergebnis der Gemeinde unter dem Median der Vergleichskommunen. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess.

Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise zur Verbesserung der IT-Sicherheit für jede einzelne Schule werden der Gemeinde Extertal deshalb separat zur Verfügung gestellt.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 - Informationstechnik (IT) an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Gemeinde Extertal ist bei der Steuerung der Schul-IT sehr gut aufgestellt. Die Gemeinde arbeitet eng mit ihren Schulen zusammen und nutzt für die Steuerung der Schul-IT einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan. Verbesserungspotenziale gibt es bei der Verschriftlichung von Standards und Prozessen.	106	E1.1	Die Gemeinde Extertal sollte das derzeit in der Praxis schon gelebte Ausstattungsverfahren verbindlich festschreiben.	108
			E1.2	Die Gemeinde Extertal sollte einheitliche Hardwarestandards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen schriftlich definieren.	108
			E1.3	Die Gemeinde Extertal sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein IT-Sicherheitskonzept entwickeln, in dem auch die Schulen Berücksichtigung finden.	109
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Extertal liegt im interkommunalen Vergleich geringfügig unterhalb des mittleren Wertes. Handlungsbedarfe bestehen insbesondere bei den geprüften organisatorischen Aspekten. Hierzu zählen beispielsweise organisatorische Konzepte und Dokumentationen.	114	E2	Die Gemeinde Extertal sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen den Schutzbedarf analysieren, eine Risikobewertung vornehmen und daraus abgeleitete Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit konsequent umsetzen.	115

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Gemeinde Extertal ist die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle von 2019 bis 2022 auf eher einem geringen Niveau. In zwei Jahren sind keine Fälle zu verzeichnen. Interkommunal verglichen ist das Fallaufkommen im maßgeblichen Vergleichsjahr 2021 deutlich überdurchschnittlich.

Rechtliche Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält Extertal konsequent ein. Die Gemeinde stellt sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Gemeinde Extertal rechtmäßig. Gerade bei tendenziell wenigen Fallzahlen sind Checklisten und Arbeitshilfen besonders hilfreich. So kann die Gemeinde Extertal auch zukünftig die Rechtssicherheit sicherstellen und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement leisten. Die aktuellen Arbeiten an entsprechenden Ablaufdiagrammen sind daher ein richtiger und wichtiger Schritt des Ordnungsamtes.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Gemeinde Extertal ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen nach Möglichkeit geltend. Ebenso meldet die Ordnungsbehörde die entstandenen Aufwendungen beim Nachlassgericht an. Extertal erhebt jedoch bislang keine zusätzliche Verwaltungsgebühr. Die Gemeinde sollte diese Einnahmemöglichkeit realisieren und eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben. Ziel sollte die Deckung des mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwandes sein.

Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Gemeinde Extertal beim Fehlbetrag leicht überdurchschnittlich, die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle liegen auf einem durchschnittlichen Niveau. Insgesamt sollte die Gemeinde Extertal durch regelmäßige Markterkundungen und Preisanfragen bei Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken oder zumindest stabilisieren lassen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefere Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und gegebenenfalls individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

In der Gemeinde Extertal befinden sich drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Diese Einrichtungen beeinflussen das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in der Kommune maßgeblich, da nach Auskunft der Gemeinde ein großer Anteil der Fälle bislang von diesen gemeldet wurden.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Extertal 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	2	0	5	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	0	3	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	0	2	0

In der Gemeinde Extertal ist die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf auf einem eher niedrigen Niveau. In zwei Jahren sind keine Fälle eingetreten. Bei der Mehrheit der Bestattungsfälle war bis zum Tod der verstorbenen Person ein Betreuungsverhältnis eingerichtet, Angehörige waren nicht bekannt. Da die Betreuung mit dem Tod endet, ging die Pflicht zur Durchführung der Bestattung auf die Gemeinde Extertal über.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Extertal mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,90	0,00	1,81	0,00

Korrespondierend mit den absoluten Fallzahlen stellt sich auch die Kennzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner dar.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,81	0,00	0,00	0,83	1,92	10,02	98

Die Gemeinde Extertal zählt im interkommunalen Vergleichsjahr 2021 allerdings zu der Hälfte der Kommunen mit den meisten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, wie wichtig wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Extertal hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche konsequent ein.

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

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

Die **Gemeinde Extertal** hält die Frist gemäß § 11 Abs. 2, S. 1 BestG NRW ein, wonach Verstorbene spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen sind. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung beziehungsweise Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Gemeinde.

Die Gemeinde hat eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist das Ordnungsamt im Fachgebiet III.2 - Öffentliche Sicherheit und Ordnung - des Fachbereiches III Soziales, Öffentliche Sicherheit und Ordnung rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Gemeinde umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Während der allgemeinen Erreichbarkeit der Verwaltung werden ordnungsbehördliche Bestattungsfälle dem Ordnungsamt der Gemeinde Extertal direkt gemeldet.

Die Gemeinde beauftragt nach Einhaltung der zehn-Tages-Frist die Einäscherung beziehungsweise Erdbestattung. Eine Erdbestattung erfolgt dann innerhalb weniger Tage und bei der Beisetzung einer Urne wird die oben genannte sechs-Wochen-Frist eingehalten.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Gemeinde Extertal führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Hierdurch gelang es ihr in der Vergangenheit auch, zumindest einen Teil ihrer im Zuge der Ersatzvornahme entstandenen Bestattungskosten zu ersetzen.

→ **Feststellung**

Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ermittlung von Bestattungspflichtigen bestehen in der Begehung der Wohnung der verstorbenen Person und im Einsatz einer Checkliste.

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

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

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

Die **Gemeinde Extertal** versucht unverzüglich mit bis zum Tode bestellten Betreuern, aus Einwohnermeldedaten sowie den Daten des Standesamtes zu ermitteln, ob zur Bestattung verpflichtete Angehörige existierten. Sofern die verstorbene Person in einer Pflegeeinrichtung lebte, wird versucht, den Lebensweg der verstorbenen Person nachzuvollziehen.

Bislang nutzt die Gemeinde nach eigener Auskunft nicht immer die Möglichkeit im Zuge der Nachlass-Sicherung die Wohnung der verstorbenen Person zu begehen. Hierdurch lässt sie eine Möglichkeit zur weiteren Informationsbeschaffung ungenutzt. Auch können sich im privaten Umfeld Hinweise auf einen möglichen Wunsch der Bestattungsart finden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte die Wohnungsbegehung von verstorbenen Person als weitere Ermittlungsmaßnahme nutzen. Hierdurch sind zusätzliche Informationen über Bestattungswunsch und Angehörige sowie zur Nachlasssicherung und damit zur Kostendeckung möglich.

Die Gemeinde Extertal dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Vorgang. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, existiert bislang nicht. Das Ordnungsamt entwickelt allerdings aktuell für die mit ordnungsbehördliche Bestattungen in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten Arbeitsablaufdiagramme. Hierdurch gelingt es der Gemeinde Sicherheit in Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung zu schaffen. Ergänzt werden können diese Ablaufdiagramme durch Checklisten. Diese Checklisten können hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Beschäftigte zu vereinfachen (vergleiche Hinweise im Kapitel 4.5 – Verfahrensstandards).

Folgende grundlegende Ermittlungsschritte sollten in einer Checkliste verankert werden. Diese Punkte kann die Gemeinde beliebig erweitern:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonverzeichnis des letzten Wohnortes der verstorbenen Person (bei Angehörigen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes im Zuge der Amtshilfe Recherche fortführen lassen),
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des oder der Verstorbenen beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der oder die Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der oder die Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit der letzten Betreuungsperson (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),
- Ermittlung innerhalb der Wohnung, sofern die verstorbene Person eine eigene Wohnung innehatte (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Hinweisen auf etwaige Verwandte nachgehen: Dabei sollte die Kommune versuchen, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen und über den Todesfall benachrichtigen,
- Recherche im Internet (unter anderem soziale Medien) sowie
- schriftliche Dokumentation der Ermittlungsergebnisse.

Darüber hinaus sollte die Checkliste auch Handlungsschritte für eine mögliche Bestattung sowie für die Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen beinhalten.

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Gemeinde Extertal die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.

4.4.3 Art der Bestattung

- In Extertal finden ordnungsbehördliche Bestattungen meist als Urnenbeisetzungen statt, da die Gemeinde sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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

Die **Gemeinde Extertal** führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Urnenbeisetzungen durch. Diese Bestattungsart hat sie als wirtschaftlichste Form ermittelt. Zuvor wurden Preise abgefragt und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen. Sofern es eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung gibt, führt die Gemeinde Extertal die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG 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 Gemeinde Extertal führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

Die Ersatzvornahme führt die **Gemeinde Extertal** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen beauftragte die Gemeinde Extertal das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne sowie mit der Einlagerung der Urne bis zu sechs Wochen. Die vorgenannte sechs-Wochen-Frist bis zur Beisetzung nutzt die Gemeinde, um eventuelle Bestattungspflichtige zu ermitteln.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, werden diesen in Form eines mündlichen Verwaltungsaktes zur Bestattung aufgefordert. Anschließend erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen nun schriftlich zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung nicht veranlassen. Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Gemeinde Extertal weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Extertal den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Gemeinde nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Extertal macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine angemessene Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Extertal bislang nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.

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

Die **Gemeinde Extertal** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens und die Friedhofsgebühren, nach Möglichkeit erstatten. Für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhebt die Gemeinde Extertal bislang keine angemessene Verwaltungsgebühr. Dadurch lässt sie ihren Rechtsanspruch ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.

Der Verwaltungsgebührenrahmen des § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro. Die Gemeinde Extertal setzt sich vorsorglich mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, um ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren anzumelden.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Extertal hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Sie hat zudem begonnen, Dokumentationsstandards zu definieren und Prozessbeschreibungen zu erstellen.

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

Die **Gemeinde Extertal** definiert aktuell Standards und fixiert diese schriftlich. Innerhalb des Aufgabenbereichs sind Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Bisher hat die Gemeinde für die Bearbeitung von ordnungsbehördliche Bestattungen noch keine Checklisten erstellt. Stattdessen orientierte sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen wurden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen. Den informationsbezogenen Austausch stellt die Gemeinde Extertal sowohl innerhalb des Ordnungsamtes als auch mit angrenzenden Kommunen sicher.

Inzwischen hat die Gemeinde Extertal den Nutzen von festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, erkannt und sich für die Visualisierung der Abläufe in Form von Flussdiagrammen entschieden. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen beziehungsweise Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Ergänzend sollten standardisierte Checklisten vorhanden sein.

Folgende Standards und Prozesse sollte die Ordnungsbehörde der Gemeinde Extertal aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,

- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen und gegebenenfalls Wertsachen sowie
- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und der entsprechenden Dokumentation.

Diese Arbeitshilfe sollte die Gemeinde mit Blick auf ein nachhaltiges Wissensmanagement fort-schreiben und so insbesondere Erfahrungswissen von ausscheidenden Kolleginnen und Kolle-gen erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte ihre Bemühungen, für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestat-tungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen zu erstellen, wei-ter fortsetzen.

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 bestattungs-pflichtigen Angehörigen einen Anspruch auf Kostenerstattung.

- Die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen sind in Extertal im Jahr 2021 durchschnittlich. Gleichzeitig gelingt es der Gemeinde durch den Vermögensein-satz der Verstorbenen die Aufwendungen zu großen Teilen zu refinanzieren. Der Fehlbetrag je Fall ist in 2021 leicht überdurchschnittlich.

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestat-tung

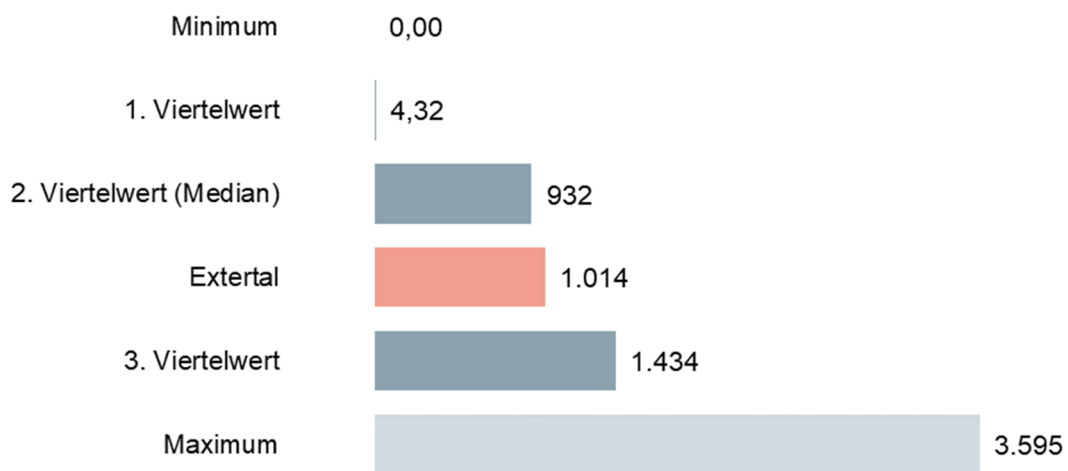
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der wei-teren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	668	k.A.	1.014	k.A.

In den Jahren 2020 und 2022 führte die Gemeinde Extertal keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durch. Der Fehlbetrag je Fall durchgeführten ordnungsbehördliche Bestattung weist in den übrigen beiden Jahren eine größere Differenz auf.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 61 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Extertal weist im Jahr 2021 einen höheren Fehlbetrag je Fall auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Sowohl die Kostenerstattungen, die weiteren Erträge als auch die Aufwendungen beeinflussen den Fehlbetrag direkt. Im Folgenden analysiert die gpaNRW welche Möglichkeiten sich der Gemeinde Extertal bieten, den Fehlbetrag zu verringern.

4.6.2 Aufwendungen

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

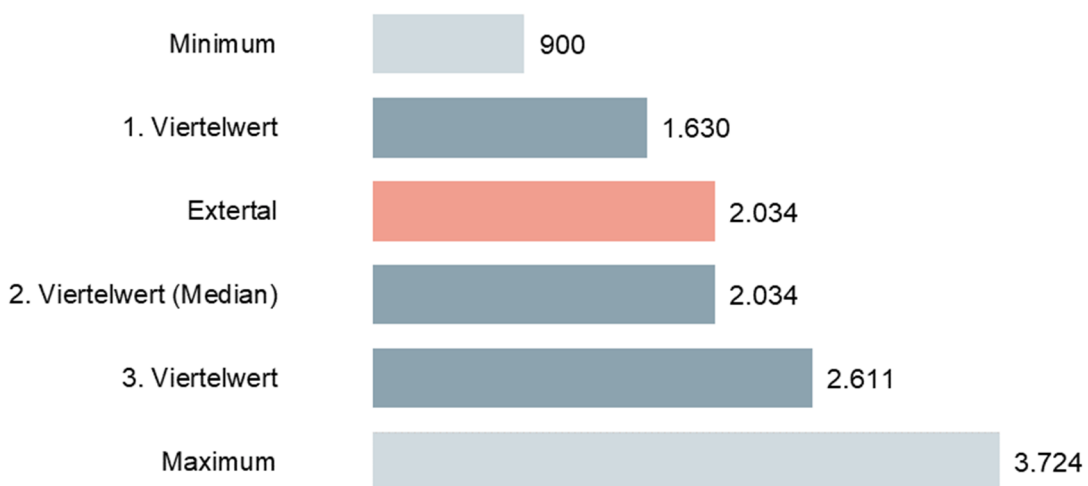
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Extertal in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.853	0,00	4.068	0,00
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.853	k.A.	2.034	k.A.

Die Anzahl der durch die Gemeinde Extertal durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt hat die Gemeinde nur in den Jahren 2019 und 2021 ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Die Aufwendungen der Gemeinde stellen sich im betrachteten Zeitraum entsprechend dar.

Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sind vom Jahr 2019 zum Jahr 2021 in Extertal gestiegen.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 61 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Extertal hat im interkommunalen Vergleich 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen durchschnittliche Aufwendungen je Bestattungsfall. Jedoch sind die Aufwendungen je Fall seit 2019 um knapp zehn Prozent gestiegen. Extertal arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen abwechselnd mit ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Die Gemeinde sollte regelmäßige Markterkundungen oder Preisabfragen bei Bestattungsunternehmen

durchführen. Denkbar ist auch die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen auszuschreiben. Hierdurch kann es ihr gelingen die Aufwendungen zu stabilisieren.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

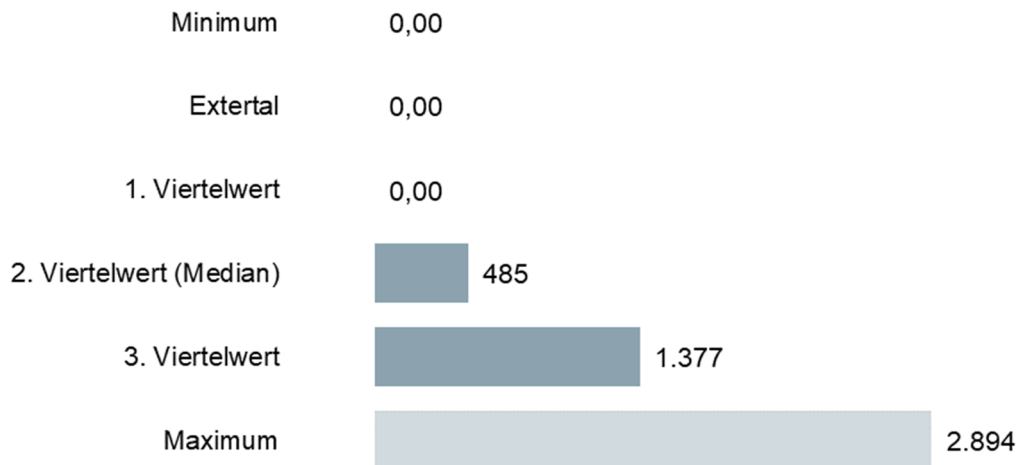
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Extertal 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	0	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	k.A.	0	k.A.

In den Jahren 2019 und 2021 mit durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen konnte die **Gemeinde Extertal** keine Kostenerstattung realisieren. In den Jahren 2020 und 2022 sind ebenfalls keine Kostenerstattungen zu verzeichnen. Dieses resultiert daraus, dass keine Bestattungsfälle eingetreten sind.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 61 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Extertal zählt im Jahr 2021 zu den Kommunen, die keine Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen erzielten. Gleiches gilt auch für das Jahr 2019.

Andererseits kommen noch weitere Erträge für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen hinzu. Diese beeinflussen den Fehlbetrag je Fall positiv. Hierunter fallen insbesondere alle möglichen Erträge aus dem Nachlass von Verstorbenen. Bei der Kennzahlenermittlung der Kostenerstattungen je Fall bleiben diese nach der Systematik der gpaNRW aber unberücksichtigt.

Weitere Erträge für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Extertal 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
weitere Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.185	0	2.041	0
weitere Erträge je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.185	k.A.	1.021	k.A.

Mit den geschaffenen Regelungen gelingt es der Gemeinde Extertal, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen rechtssicher zu erledigen.

Es wird zudem offenkundig, dass es der Gemeinde ausschließlich durch diese weiteren Erträge gelingt, einen deutlichen Teil der für ordnungsbehördliche Bestattungen entstandenen Aufwendungen zu refinanzieren.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ermittlung von Bestattungspflichtigen bestehen in der Begehung der Wohnung der verstorbenen Person und im Einsatz einer Checkliste.	121	E1.1	Die Gemeinde Extertal sollte die Wohnungsbegehung von verstorbenen Person als weitere Ermittlungsmaßnahme nutzen. Hierdurch sind zusätzliche Informationen über Bestattungswunsch und Angehörige sowie zur Nachlasssicherung und damit zur Kostendeckung möglich.	122
			E1.2	Mit Hilfe einer strukturieren Checkliste kann die Gemeinde Extertal die rechtmäßige und vollständige Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen dauerhaft gewährleisten.	123
F2	Die Gemeinde Extertal macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine angemessene Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt Extertal bislang nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	124	E2	Die Gemeinde Extertal sollte bei allen durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.	124
Verfahrensstandards					
F3	Die Gemeinde Extertal hat die Zuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung klar geregelt. Es besteht auch ein Vier-Augen-Prinzip. Sie hat zudem begonnen, Dokumentationsstandards zu definieren und Prozessbeschreibungen zu erstellen.	125	E3	Die Gemeinde sollte ihre Bemühungen, für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen zu erstellen, weiter fortsetzen.	126

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Extertal** 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

Der Wandel der Bestattungskultur führt bei den zehn Friedhöfen in Trägerschaft der Gemeinde Extertal trotz recht konstanter Bestattungszahlen zu zunehmenden Überkapazitäten. Damit wachsen die Herausforderung für die Gemeinde, unter anderem den Gebührenhaushalt auszugleichen. Die gpaNRW empfiehlt für die kommunalen Friedhöfe das bestehende Flächennutzungskonzept weiter fortzuschreiben und um weitere Maßnahmen zu ergänzen. Über die hierzu erforderliche Datengrundlage verfügt die Gemeinde Extertal weitestgehend. Hiermit kann sie ihre Strategie untermauern, den Flächenüberhängen entgegenzuwirken. Denn es ist der Gemeinde bewusst, dass gerade die Entscheidungen im Friedhofswesen erst langfristig ihre Wirkung erzielen.

In Extertal gibt es mit stark gestiegener Tendenz erheblich mehr Urnen- als Sargbestattungen. Dies zeigt, dass auch zukünftig weniger Flächen für Bestattungen benötigt werden als in der Vergangenheit. Die Nachfrage orientiert sich nach wie vor hin zu pflegefreien und wenig flächenintensiven Grabarten. Diesen Bereich deckt die Gemeinde Extertal bewusst auch mit neuen Angeboten wie zum Beispiel mit Bestattungen an Bäumen ab. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Öffentlichkeitsarbeit. Hierdurch kann die Gemeinde Extertal die Nachfrage unterstützen und die Abwanderung zu nicht-kommunalen Angeboten oder Nachbarkommunen begrenzen.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist bei der Gemeinde Extertal im Betrachtungszeitraum zuletzt auf ein gutes Niveau gestiegen. Gleichwohl befindet sich hier die Gemeinde im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte Extertal bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiterhin auch die dauerhafte Kostendeckung verfolgen. Gute Ansätze hat sie durch die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren mit Hilfe eines Äquivalenzziffernmodells geschaffen. So setzen sich die Grabnutzungsgebühren aktuell aus einem flächenunabhängigen und einem flächenbezogenen Anteil zusammen. Weitere Parameter, wie z.B. die Nutzungsdauer und Pflegeaufwand fließen in die Berechnung ein. Hierdurch wird der Effekt des flächenabhängigen Faktors reduziert.

Hingegen ist der Kostendeckungsgrad für den Betrieb der Trauerhallen in Extertal dauerhaft nicht auskömmlich. Obgleich die Unterhaltung der Trauerhallen auf einzelnen Friedhöfen unter anderem durch ortsansässige Vereinigung sichergestellt wird, zeigt der Kostendeckung eine

Handlungsnotwendigkeit auf. Die Differenz zwischen den Kosten und Erträgen muss die Gemeinde Extertal aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Gemeinde sollte daher analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit die Kostendeckung der Trauerhallen zudem positiv beeinflussen kann.

Für die Grün- und Wegepflege hat die Gemeinde Extertal verbindliche Pflegestandards festgelegt. Diese werden bedarfsorientiert aktualisiert. Die Gemeinde Extertal kann bislang die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen nicht differenziert ermitteln. Durch die getrennte Erfassung von steuerungsrelevanten Daten kann die Gemeinde eine Basis für die strategische Ausrichtung schaffen. Auf Grundlage dieser Daten sollte die Gemeinde überprüfen, ob sie die Leistungen auf den Friedhöfen wirtschaftlicher erbringt. Positiv wirkt sich sicherlich das Engagement der oben genannten Vereinigungen der Ortsteile auch bei der Grünflächenpflege aus. Die Aspekte der Pflegestandards und Möglichkeiten zur Umgestaltung von Flächen sollten dennoch weiterhin in der strategischen Ausrichtung der Friedhöfe berücksichtigt werden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	7 ²⁶	1	2	4	8	15	75
Kommunale Friedhofsfläche in qm	100.402	5.646	35.593	47.637	71.031	165.018	75
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	90,53	4,24	54,40	74,46	89,97	155	74
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,52	1,10	1,79	2,08	2,54	5,74	74
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	89,34	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	7.483	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	9,09	0,46	2,80	3,96	5,34	9,57	75

In der **Gemeinde Extertal** mit zwölf Ortsteilen gibt es aktuell sieben kommunale Friedhöfe und drei kirchliche Friedhöfe. Die Bewirtschaftung dieser kirchlichen Friedhöfe wurde 1973 beziehungsweise 1979 von der Gemeinde übernommen. Die Friedhofsflächen stehen weiter in kirchlichem Eigentum, die Gemeinde Extertal ist Trägerin dieser drei Friedhöfe. Neben diesen Friedhöfen existiert eine weitere Ruhestätte in Trägerschaft eines privaten Vereins. Die nachfolgenden Werte und Aussagen im weiteren Bericht beziehen sich durchgängig auf die zehn Friedhöfe in kommunaler Verantwortung. Insgesamt werden rund 91 Prozent der in Extertal Verstorbenen auf diesen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich erreicht die Mehrzahl der Vergleichskommune mindestens einen Anteil von rund 75 Prozent kommunaler Beisetzungen an

²⁶ Hinzu kommen drei kirchliche Ruhestätten, die in Trägerschaft der Gemeinde Extertal stehen.

der Gesamtsterbefallzahl. Um ein Abwandern zu verhindern, bietet die Gemeinde moderne Bestattungsformen z.B. Urnengräber an Bäumen an.

Im interkommunalen Vergleich zählt Extertal zu den Kommunen, die viele Friedhofsflächen vorhalten. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Gemeinde Extertal zeichnet sich hingegen durch einen eher größeren Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und ebenfalls tendenziell größerer Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus. Diese Einordnung wird durch die eher ländliche Lage verstärkt. Somit kommt den Friedhöfen in Extertal als Erholungsgebiet eine eher nachrangige Rolle zu. Die Notwendigkeit der Naherholungsfunktion von kommunalen Friedhöfen ist daher hier niedriger als in Städten und Gemeinden, die eher urbane Strukturen vorweisen. Bei der Besichtigung der kommunalen Friedhöfe wurde teilweise die Weitläufigkeit der Friedhofsflächen offensichtlich.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Der Rückgang der Sargbestattungen und die Zunahme der Urnenbestattungen sind landesweit zu erkennen. Daraus wird sich ergeben, dass die Städte und Gemeinden zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen. Dieser Trend zeichnet sich auch in der Gemeinde Extertal ab und wird im Kapitel 5.6.1 näher analysiert. Bereits im Jahr 2013 hat die Gemeinde in Zusammenarbeit mit einem externen Institut ein Konzept für die strategische Flächennutzungsplanung unter anderem zum Umgang mit freien Flächen aufgestellt. Konkrete Maßnahmen wurden sowohl zur kurz-, mittel- als auch langfristigen Umsetzung festgelegt. Folgende weitere Aspekte sollten Gegenstand dieser Planungen sein:

- der Aufbau von nachfrageorientierten Bestattungsangeboten,
- die Überprüfung von Strukturen im Hinblick auf die Grünflächenpflege und
- ein Konzept zur Instandhaltung und -setzung von Friedhofswegen.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen ist vollständig im Fachbereich III – Soziales, Öffentliche Sicherheit und Ordnung angesiedelt. Der gegenseitige Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung und Verwaltung der kommunalen Friedhöfe ist somit gewährleistet.

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

Alle Aufgaben der **Gemeinde Extertal**, die im Zusammenhang mit der Trägerschaft der kommunalen Friedhöfe anfallen, nimmt das Fachgebiet III.2 – Soziales, Öffentliche Sicherheit und

Ordnung des Fachbereiches III wahr. Der Verwaltungsbereich des Bauhofes im Fachbereich II - Planen, Bauen, Gemeindeentwicklung ist in direkter räumlicher Nähe angesiedelt und der Austausch erfolgt auskunftsgemäß reibungslos. Die Aufgaben des Betriebs, der Unterhaltung, der Verwaltung und der Pflege der zehn Friedhöfe und der zugehörigen Trauerhallen werden in den Fachbereichen II und III erledigt. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Angehörige, Bürger und Bestatter finden ihre Ansprechpartner direkt in den jeweiligen Fachgebieten.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Extertal hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.

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

Die **Gemeinde Extertal** hat in ihrem Produktplan für die Friedhöfe bislang eher allgemein formulierte Ziele hinterlegt:

- „Bereitstellung von Friedhofsflächen in einem würdigen Umfeld“ und
- „Erhaltung der Kriegs- und jüdischen Gräber in einem würdigen Zustand auf unbestimmte Zeit“.

Hierzu werden bislang keine ergänzenden Kennzahlen definiert.

In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben beziehungsweise Ziele vorgefunden. Hierbei handelte es sich beispielhaft um folgende Ziele:

- Kostendeckungsgrad von mindestens „X“ Prozent,
- Steigerung Nutzung Trauerhallen auf X Nutzungen pro Jahr,
- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf „X“ Euro bis zum Jahr „Y“.

Nachdem die Gemeinde konkrete und messbare Ziele definiert hat, sollte sie ebenso begleitende Kennzahlen formulieren, die es ihr ermöglichen zu prüfen, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Hier bieten sich unter anderem folgende Kennzahlen an:

- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro,
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro,
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.

Nachdem die Gemeinde Extertal durch die Ziele und Kennzahlen eine Steuerungsunterstützung geschaffen hat, kann sie diese Daten nutzen und in das bestehende Flächennutzungskonzept integrieren.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Extertal setzt eine Fachsoftware zur Unterstützung der Abläufe im Friedhofswesen ein. Eine Optimierungsmöglichkeit gibt es hinsichtlich einer Schnittstelle zum Finanzverfahren.

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.

Die Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Gemeinde Extertal** werden durch den Einsatz einer Friedhofssoftware unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt. Auch der anfallende Schriftverkehr, wie Bescheiderstellungen, werden hierüber abgewickelt. Eine Verbindung zum Finanzverfahren der Gemeinde ist jedoch bislang nicht eingerichtet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte eine Schnittstelle zum Finanzverfahren einrichten, damit zukünftig auch sämtliche Finanzangelegenheiten über die Software abgewickelt werden können.

In Hinblick auf den Abruf der digital vorhandenen Informationen zu den Grabfeldern sowie Grün- und Wegeflächen ist Extertal gut aufgestellt. Alle Informationen über Grab-, Grün- und Wegeflächen kann die Kommune digital über die eingesetzte Friedhofssoftware abrufen. Damit kann die Gemeinde Extertal auf die steuerungsrelevanten Informationen zugreifen. So erhält sie die notwendigen Kenntnisse über die Strukturen, um hierauf Planungen aufzusetzen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Gemeinde Extertal betreibt zwar bislang keine aktive Öffentlichkeitsarbeit, verfügt jedoch über ein breites Informationsangebot.

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 **Gemeinde Extertal** betreibt nach eigener Einschätzung keine aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für ihre Friedhöfe. Mit Hilfe eines informativen Internetauftritts und Flyern informiert sie jedoch umfassend über ihre Bestattungsangebote.

Generell sollte die Gemeinde für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit erreichen möchte. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit kann wirksam dazu beitragen, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken.

So kann sich die Gemeinde Extertal als Partner bei Bestattungen und gleichzeitig positiv in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung verbessern. Darüber hinaus bieten sich weitere Führungen und Naturlehrpfade, z.B. für Schulen und Bürger, oder auch kulturelle Veranstaltungen an. Dies unterstützt die Gemeinde dabei, die Friedhöfe auch für andere Lebensbereiche zu öffnen.

5.5 Gebühren

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

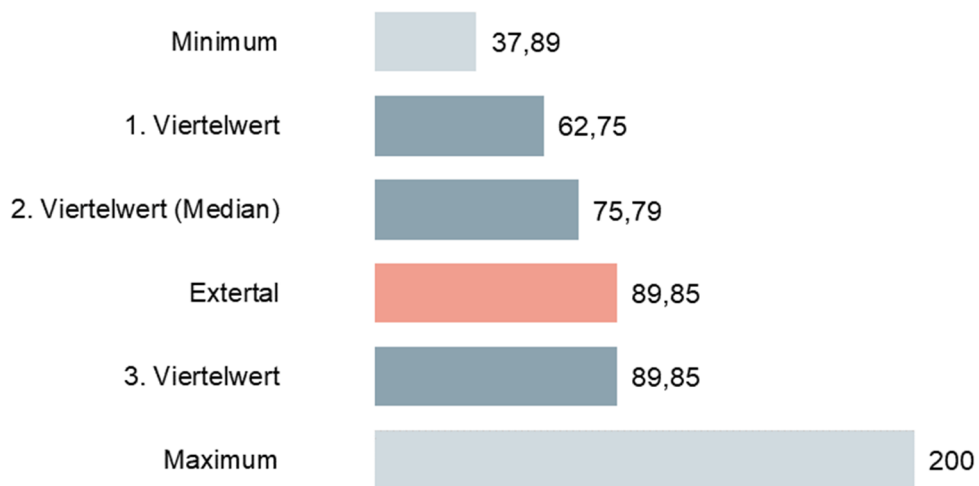
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Gemeinde Extertal erzielt im Friedhofswesen in 2021 keinen ausreichenden Kostendeckungsgrad. Es ergab sich ein Gebührendefizit von rund 29.000 Euro, das durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen wurde. Im Jahr 2022 konnten die Kosten jedoch nahezu vollständig gedeckt werden.

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.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 69 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kostendeckungsgrad der **Gemeinde Extertal** in 2021 ist nicht auskömmlich. Mit dem erzielten Ergebnis gehört Extertal jedoch zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kostendeckungsgraden.

Nicht in die Berechnung des Kostendeckungsgrades eingeflossen ist der von der Kommune individuell festgesetzte öffentliche Grünanteil. Dieser Anteil, der dem allgemeinen ökologischen Zweck sowie der Erholungsfunktion der Friedhöfe Rechnung trägt, ist nicht vom Gebührenzahler zu tragen. Nach Aussage der Gemeinde beläuft sich dieser in Extertal auf lediglich 630qm

aller Friedhofsflächen. Die Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtddeckung des Kernhaushaltes der Gemeinde finanziert.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Extertal in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
86,44	75,32	89,85	99,51

Die Betrachtung der Zeitreihe des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen zeigt, dass dieser zwar nicht auskömmlich jedoch tendenziell steigend war. Das Ziel sollte sein, dass die Kosten und Erlöse sich möglichst dauerhaft entsprechen. Der hier ausgewiesene Kostendeckungsgrad ist nicht gleichzusetzen mit einem nach § 6 KAG ermittelten Kostendeckungsgrad. Wir verweisen in diesem Kontext auf diese gesetzlichen Bestimmungen zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen.

Bei der vorliegenden Entwicklung lässt sich jedoch insgesamt vermuten, dass sich die Entscheidungen der Gemeinde Extertal zur Gestaltung der kommunalen Friedhöfe und der angebotenen Bestattungsformen grundsätzlich positiv auf den Kostendeckungsgrad auswirken.

Generell gilt nach § 6 KAG, dass Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, auch um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Die Gemeinde Extertal befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Gemeinde hat sich unter anderem aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit bisher und auch aktuell dagegen entschieden, die eingetretenen Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren zu verrechnen und auszugleichen. Welche weiteren Möglichkeiten sich für Extertal bieten, eine höhere Kostendeckung zu erzielen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Gemeinde Extertal hat sich zum Ziel gesetzt, ihre Grabnutzungsgebühren in einem Drei-Jahres-Rhythmus zu kalkulieren. Möglichkeiten, die permanente Kostenunterdeckung zu reduzieren, z.B. über die Äquivalenzziffernkalkulation, nutzt sie bereits.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁷ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Gemeinde Extertal** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Grabnutzungsgebühren der Gemeinde sind letztmalig zu 2022 angepasst worden. Die Grabnutzungsgebühren der Gemeinde wurden in der Vergangenheit recht unregelmäßig angepasst. Nun soll die Neukalkulation im Drei-Jahres-Rhythmus erfolgen. Durch

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

die zuletzt erfolgten Kalkulationen erreicht Extertal, dass es zu sukzessiven, dafür jedoch moderaten Gebührenerhöhungen kommt. Diese ergeben sich überwiegend aus den realen Preissteigerungen.

Hierbei sind die Bestimmungen des § 6 KAG zur Kalkulation von Benutzungsgebühren und zum Deckungsausgleich zu beachten.

In der Gebührenkalkulation sind alle Querschnittskosten berücksichtigt. Das aufgewandte Vermögen wird verzinst. Die Abschreibungen werden auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet.

Extertal wendet das Äquivalenzziffernmodell bei der Berechnung der Grabnutzungsgebühren an. Hierzu nutzt die Gemeinde unterschiedliche Parameter. Die Gebühren orientieren sich an einem flächenunabhängigen und einem flächenbezogenen Anteil. Neben der Grabgröße und der Nutzungsdauer berücksichtigt sie bei ihrer Kalkulation unter anderem den Pflegeaufwand.

Somit ist die Grabfläche durch eine Verschiebung der Gewichtung nicht der einzige Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren. Konkret heißt das, dass die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart verteilt werden.

Durch das angewendete Äquivalenzziffernmodell konnte die Gemeinde bei ihrer Gebührenkalkulation den Einfluss des Flächenfaktors reduzieren. Die Berücksichtigung weiterer Parameter wie z.B. die Kosten für die Pflege und Unterhaltung belegter Friedhofsflächen kann sich somit positiv auf die Kostendeckung auswirken.

Über diese Gestaltung der Gebühren kann die Gemeinde bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- beziehungsweise Urnengräber Einfluss nehmen.

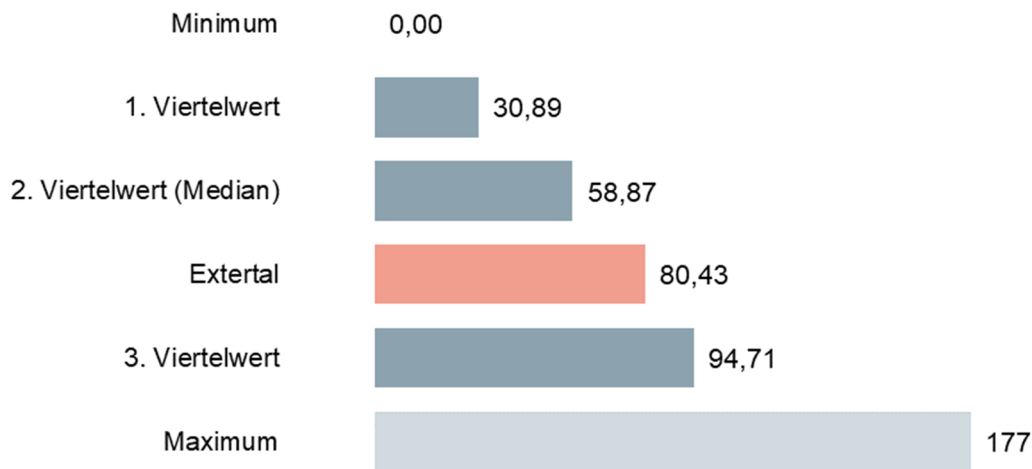
5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für die kommunalen Trauerhallen ist nicht auskömmlich. Im aktuellen Zeitraum befindet er sich jedoch auf einem interkommunal überdurchschnittlichen Niveau. Gründe können in der Zusammenarbeit mit Dorfgemeinschaften beziehungsweise Bürgertreffs liegen. Diese übernehmen Arbeiten an den Trauerhallen.

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

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kostendeckung der Trauerhallen wird neben der Anzahl der Nutzungen der Trauerhallen von den Kosten der Trauerhallen direkt beeinflusst.

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2021

Kennzahl	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	12,10	0,00	7,39	11,01	14,64	25,83	61
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	36,60	0,00	28,19	55,74	75,00	137	69

In Extertal werden die Trauerhallen vergleichsweise wenig genutzt. Gleichzeitig liegt der Kostenanteil interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Der durch die Gemeinde gespürte Konkurrenzsituation zum Abschiedsangebot der Bestatter lässt sich an der Kennzahl Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen deutlich erkennen. Der niedrige Nutzungsanteil der Trauerhallen trägt daher zu dem nicht auskömmlichen Kostendeckungsgrad bei. Gleichwohl hat die Gemeinde Extertal Regelungen zum wirtschaftlichen Betrieb der Trauerhallen geschaffen. So übernehmen auf den Friedhöfen:

- Bremke,

- Laßbruch,
- Linderhofe,
- Meierberg und
- Rott

Dorfgemeinschaften beziehungsweise ein Bürgertreff ganz oder zu Teilen die Unterhaltung der Trauerhallen. Die Aufgaben belaufen sich von der Reinigung bis hin zu kleineren baulichen Unterhaltungsarbeiten. Auslöser waren Überlegungen im Zusammenhang mit dem Flächennutzungskonzept Friedhofsgebäude aus der kommunalen Bewirtschaftung zu nehmen. Im Zuge von politischen Diskussionen wurden hierüber entsprechende Verträge mit dem Ziel des Erhalts der Trauerhallen auf den oben genannten Friedhöfen geschlossen.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Extertal in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
89,49	44,10	80,43	74,07

Der Zeitreihenvergleich zeigt, dass seit 2019 stets eine Lücke in der Kostendeckung der Trauerhallen besteht. Es blieben im Vergleichsjahr 2022 bei Gesamtkosten von 43.000 Euro rund 11.200 Euro ungedeckt. Im Jahr 2020 war der ungedeckte Anteil aufgrund der Kontaktbeschränkungen durch die Covid-19-Pandemie deutlich höher. Insgesamt erzielt Extertal zwar einen kommunal verglichen höheren Kostendeckungsgrad. Dennoch wird deutlich, dass die getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die anfallenden Kosten zu decken. Der Anteil der ungedeckten Kosten wird aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen und sollte so gering wie möglich sein.

Die Gemeinde Extertal sollte daher weiter zukunftsorientiert planen, wie sie sich beim Angebot der Trauerhallen positionieren möchte. Die Gemeinde sollte die gegenwärtige Struktur regelmäßig und friedhofsscharf überprüfen. Ein wichtiger und richtiger Schritt war sicherlich die bereits erfolgte Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums von Trauerhallen an Interessensgruppen. Weiterhin ist zum Beispiel die Aufgabe oder Übernahme einzelner Trauerhalle durch Bestatter denkbar. Vergleichskommunen bieten die Räumlichkeiten ebenfalls für kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen an. Durch die Erlöse kann der Kostendeckungsgrad positiv beeinflusst werden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Extertal sollte erneut analysieren, welche Maßnahmen sie zusätzlich ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

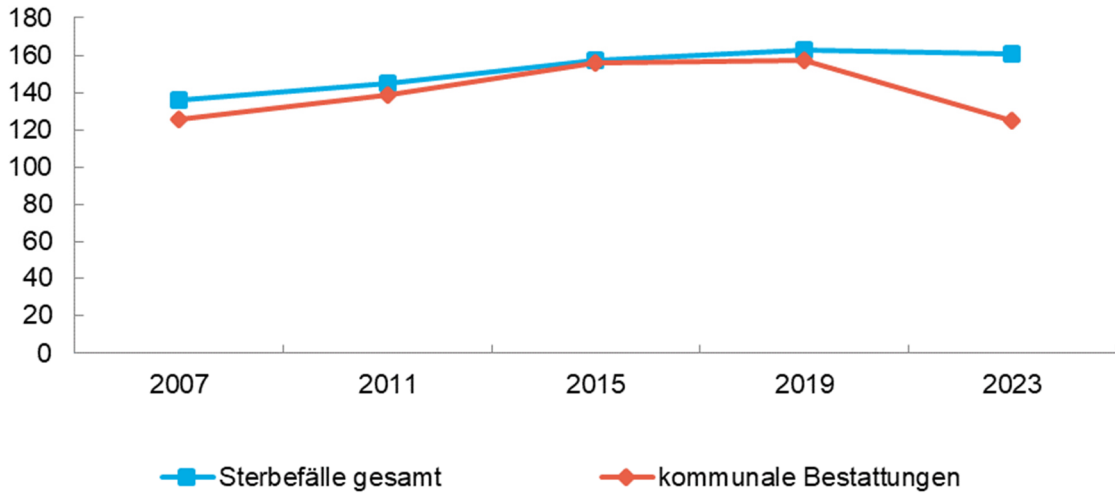
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Daher ist es für Extertal wichtig, sowohl die Entwicklung der Demografie, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Analysen sollten auch in ein Friedhofsentwicklungskonzept einfließen. Die Bevölkerung in Extertal ist in der Vergangenheit gesunken. So wohnten im Jahr 1993 13.350 Personen in Extertal. Dreißig Jahre später in 2023 hatte die Gemeinde 10.954 Einwohner. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2050 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl auch künftig in der Gemeinde Extertal um etwas mehr als 15 Prozent abnehmen wird auf dann etwa 9.300 Einwohner.

Die Sterbefälle insgesamt sind in der Vergangenheit in Extertal gestiegen. Diese Entwicklung zeigt sich weitestgehend auch bei den kommunalen Bestattungen. Die Prognosedaten von IT.NRW weisen auf einen leichten Rückgang um rund drei Prozent bei den kommunalen Sterbefällen von 2021 bis zum Jahre 2039 hin.

Entwicklungen Bestattungen in Extertal in der Zeitreihe von 2007 bis 2023²⁸



Die Zahl der kommunalen Bestattungen ist wie die Sterbefälle insgesamt bis zum Jahr 2019 gestiegen. Danach sank in Extertal die Anzahl der kommunalen Bestattungen. Bis dahin hatten die Bemühungen der Gemeinde Extertal, die Nachfrage nach kommunalen Bestattungsformen zu stabilisieren, Erfolg. Welche Gründe der Rückgang in 2023 trotz moderner Bestattungsformen hat, sollte die Gemeinde für sich analysieren.

Wie oben bei den Strukturkennzahlen zum Friedhofswesen bereits ausgeführt, wurden in 2021 noch rund 91 Prozent der in Extertal Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dieses im Vergleichsjahr 2021 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

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

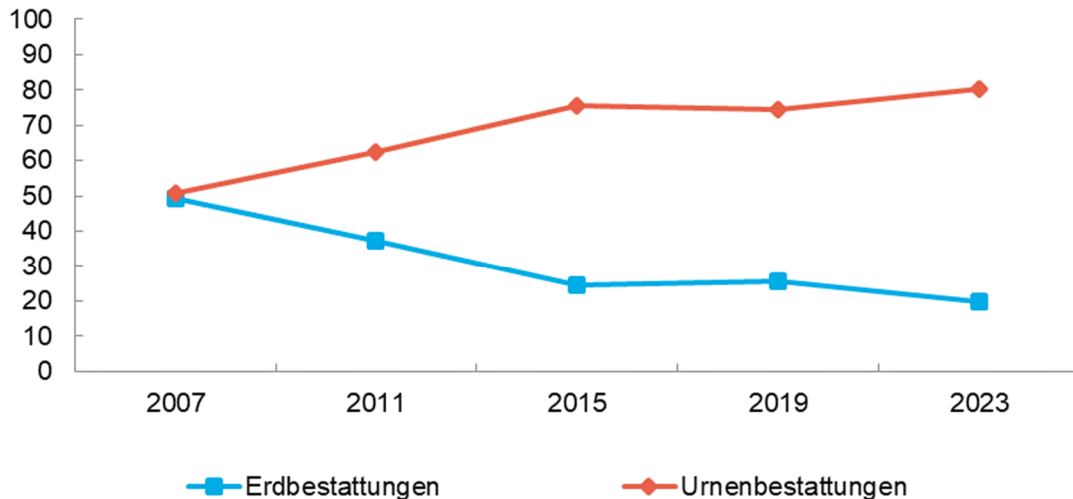
Kennzahlen	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	21,57	6,25	22,70	31,96	43,81	64,86	74
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	78,43	29,73	54,58	65,21	74,25	93,75	74

In der Gemeinde Extertal wurden von den kommunalen Bestattungen nur etwas mehr als ein Fünftel in Erdgräbern beigesetzt. Hingegen zählt Extertal in 2021 bei den kommunalen Urnen-

²⁸ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2024 und Gemeinde Extertal, 2024

bestattungen mit rund 78 Prozent zu den Städten und Gemeinden, in denen diese Bestattungsform am häufigsten gewählt wird. Die Tendenz zu Urnenbestattungen ist hier somit noch ausgeprägter als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

Erd- und Urnenbestattungen in Extertal in der Zeitreihe von 2007 bis 2023 in Prozent²⁹



Die Grafik verdeutlicht den stark rückläufigen Trend der Sargbestattungen; im Jahr 2007 lag der Anteil der Erdbestattungen in Extertal noch bei 49 Prozent, im Jahr 2023 beträgt er nur noch rund 20 Prozent. Hingegen ist der Anteil der Urnenbestattungen von 51 Prozent in 2007 auf etwa 80 Prozent im Jahr 2023 gestiegen. Besonders stark gestiegen ist der hierin enthaltene Teil der Urnenwahlgräber an Bäumen in demselben Zeitraum um rund 540 Prozent.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Gemeinde Extertal vor Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt als die Gemeinde bei früheren Planungen erwartete. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Gemeinde Extertal mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

In der Gemeinde Extertal existieren auf den Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus.

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

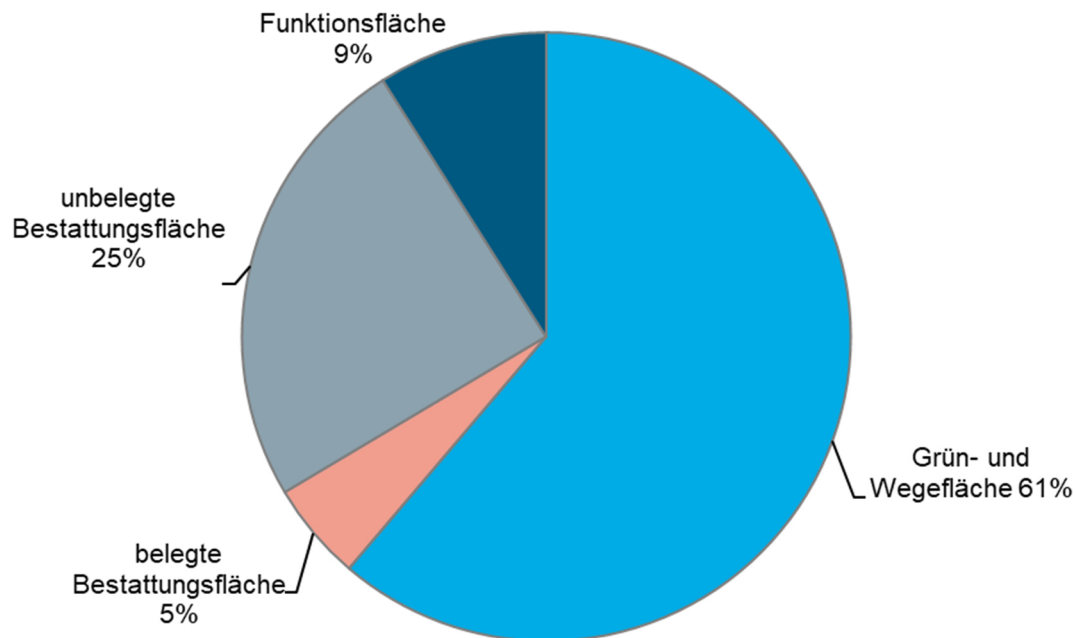
²⁹ Quelle: Gemeinde Extertal, 2024

Gebührenerträge generiert werden. Eine Kommune sollte die Auslastung ihrer Bestattungsfläche kennen und steuern. Dabei ist es Ziel, diese möglichst hoch auszulasten und konzentriert zu belegen. Eine lückenhafte Belegung der Bestattungsfläche sollte eine Kommune vermeiden, weil hierdurch höhere Unterhaltungskosten entstehen.

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

Der **Gemeinde Extertal** sind die unterschiedlichen Friedhofsflächen bekannt.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Extertal in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen wie in Extertal die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern führen perspektivisch zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig zu steuern. Aus diesem Grunde hat sich die Kommune bereits auf den Weg gemacht und die Bewirtschaftung von Friedhofsflächen an geeigneten Stellen reduziert.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	17,59	0,00	22,87	33,11	48,57	89,33	47
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	14,80	6,39	20,75	31,31	44,11	84,60	46
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	2,79	0,00	1,97	3,07	4,38	8,72	47

Die Tabelle gibt Auskunft über die Aufteilung der Bestattungsflächen. Insgesamt ist auf den Friedhöfen in Trägerschaft der Gemeinde Extertal mit 17,6 Prozent ein vergleichsweise geringer Anteil der Bestattungsfläche mit Gräbern belegt. Die Gemeinde hat diesbezüglich bereits erkannt, dass es in den bestehenden Grabfeldern größere Lücken gibt. Ihr ist bewusst, dass solche sogenannten „Flickenteppiche“ die Wirtschaftlichkeit der Pflege der Friedhöfe negativ beeinflussen.

Konkret bedeutet das in Extertal, dass auf bestehenden Grabfeldern zwischen belegten Gräbern etliche freie Grabstellen zu finden sind. Diese sind über die gesamten Friedhöfe verteilt und verursachen bei der Gemeinde einen höheren Pflegeaufwand als große, zusammenhängende freie Flächen. Die Entscheidung der Gemeinde, auf ehemaligen Sarggrabfeldern Urnenbeisetzungen durchzuführen, ist geeignet, um zukünftig Lücken zu reduzieren.

So lange vereinzelt Gräber in Grabfeldern bestehen, ist ein Rückbau oder eine pflegeärmere Umgestaltung des Grabfeldes nicht zu realisieren. Dies wirkt sich negativ auf die Kosten für die Friedhöfe und somit auch belastend auf den Kostendeckungsgrad aus.

→ Empfehlung

Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Extertal die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Gemeinde Extertal analysiert die Entwicklung des Grabwahlverhaltens im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Flächenbedarf auf den kommunalen Friedhöfen. Diese Analyse bezieht sie in ihre Planungen ein. Hierdurch ermöglicht sie eine zukunftsorientierte Steuerung der Friedhöfe.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Extertal

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	23
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	8
Neukäufe Urnengräber 2021	83
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	5

Auf Basis der Nachfrage 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich rund dreimal mehr Erdgrabstellen benötigt, als in der **Gemeinde Extertal** frei werden. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen um ein Vielfaches überschreitet.

Von zentraler Bedeutung für Extertal ist es, die oben dargestellte Prognose zur Entwicklung auf den kommunalen Friedhöfen zu einer Zukunft gerichteten und funktionsfähigen Steuerung zu nutzen. So sollte Extertal auf Basis der freiwerdenden Grabstellen eine Prognose der benötigten Flächen aufstellen. Dadurch kann ihr eine wirksame Flächen- und Kostenreduzierung durch eine Steuerung der Belegungen auf den Friedhöfen gelingen. Um den bislang belastenden Resultaten aus den Entwicklungen entgegenzuwirken, sollte Extertal die von ihr geplanten Maßnahmen stringent weiterverfolgen, wie z.B.:

- keine weitere Vergabe von Grabstätten beziehungsweise Nutzungsrechten auf bestimmten Grabfeldern (organisatorische Sperrung von Grabfeldern, Nachbelegungen bleiben weiterhin möglich),
- Schließung von Grabfeldern (keine weiteren Bestattungen beziehungsweise Verlängerungen von Nutzungsrechten, die Fläche bleibt allerdings für die Friedhofsnutzung gewidmet) und
- Entwidmung von Friedhofsflächen (Aufgabe der Friedhofsfläche zugunsten anderer Nutzung).

Mit diesen Lösungsansätzen kann die Gemeinde einerseits die Bestattungsbereiche auf den Friedhöfen konzentrieren. Auf diese Weise kann sie die größeren Freiflächen kostengünstiger pflegen. Andererseits gelingt es durch diese Steuerung, die bestehenden Friedhofsflächen zu reduzieren beziehungsweise zu entwiden.

Denn es ist wichtig, dass die Gemeinde berücksichtigt, dass die Entscheidungen, die sie heute trifft, sich letztlich erst in drei bis vier Jahrzehnten auswirken können. Denn bis dahin können noch Nutzungsrechte auf den Flächen bestehen.

Des Weiteren hat sich die Gemeinde Extertal zum Ziel gesetzt, nachfrageorientierte Bestattungsformen aufzubauen und regelmäßig an den Bedarf anzupassen. Diese Angebote sollen zudem die kommunalen Friedhöfe aufwerten.

Generell hat die Gemeinde für sich erkannt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pflegeintensivität beziehungsweise gar Pflegefreiheit die Grabwahl stark beeinflussen. Bereits jetzt bietet Extertal neben der „klassischen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. an Bäumen an.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die Gemeinde Extertal kennt die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen.

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

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Extertal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	61,23	14,05	40,46	55,57	66,54	88,78	52
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	86,22	33,84	50,00	59,37	71,00	87,62	42
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	13,78	12,38	29,00	40,63	50,01	66,16	42

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch. Neben einem eher größeren Anteil der Grün- und Wegefläche gibt es in Extertal mehr Grün- und weniger Wegeflächen auf den Friedhöfen. Diese Einordnung konnte bei der Besichtigung der Friedhöfe im Zusammenhang mit der Prüfung bestätigt werden.

Die Pflege orientiert sich in Extertal daran aus, möglichst geringe Pflegeaufwendungen mit einer bestmöglichen Ästhetik und Ökologie zu vereinbaren. So achtet Extertal bei der Gestaltung auch auf eine Attraktivität der Bepflanzung für Insekten. Daher gibt es unter anderem auf dem Friedhof Meierberg Blühwiesen und für alle Friedhöfe einen Arbeitskreis zum Thema Artenschutz.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Inwieweit die Bemühungen der Gemeinde Extertal, die Pflege der Grün- und Wegeflächen preis- und kostengünstig sicherzustellen, Erfolg zeigen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

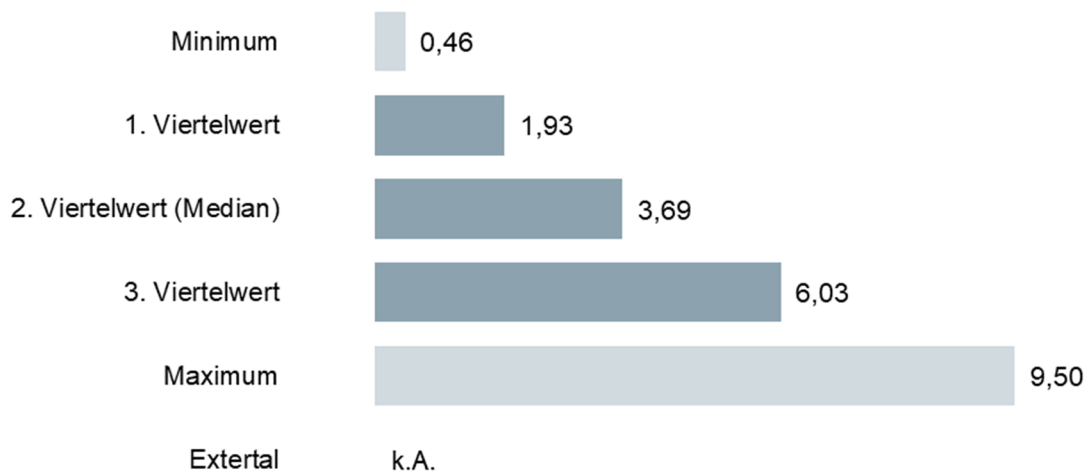
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Extertal kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nur bedingt ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen. Gleichwohl hat die Gemeinde für die Pflege der Friedhöfe Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen. Verträge mit Interessensverbänden in den einzelnen Ortsteilen zur Übernahme der Grünflächenpflege runden die Maßnahmen ab.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die **Gemeinde Extertal** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- Wegefläche nicht bilden. Die zur Berechnung notwendigen Daten werden in Extertal nicht nach den Kosten für die Pflege der Grün- und Wegeflächen differenziert erfasst. An dieser Stelle wird deutlich, dass aufgrund der fehlenden Daten eine Steuerungslücke vorliegt. Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenüberhänge auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Extertal die anfallenden Kosten nach Flächenarten getrennt auf den Friedhöfen erheben.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Extertal sollte zukünftig differenzierte Daten bezüglich der Kosten erheben und nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.

Die Gemeinde Extertal hat Standards für die Grün- und Wegepflege definiert. Diese werden regelmäßig bedarfsorientiert angepasst. Individuelle Gegebenheiten auf den Friedhöfen können berücksichtigt werden.

Für die Gemeinde ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der nicht auskömmliche Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen.

In einem ersten Schritt sollte die Extertal daher prüfen, ob es bestimmte Tätigkeiten und Standorte gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich wiederum Anknüpfungspunkte für:

- die regelmäßige Überprüfung der festgelegten Pflegestandards,
- die Umgestaltung von Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Die Pflegestandards kann die Gemeinde in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten zu optimieren, die durch die Pflege entstehen. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grün- und Wegeflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Einen wichtigen und richtigen Schritt hat die Gemeinde bereits mit dem Flächennutzungskonzept gemacht und hierin kurz-, mittel- und langfristig die Herausnahme von Flächen aus der Bewirtschaftung festgelegt. Zudem sollte sie darauf achten, dass Friedhöfe, die häufig Hecken als Abgrenzungen gepflanzt haben, naturgemäß pflegeintensiver sind als Friedhöfe, bei denen die Gräber direkt aneinandergrenzen. Auch die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Extertal sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Extertal die Wirtschaftlichste ist. Viele Aufgaben im Zusammenhang mit der Grün- und Wegepflege übernimmt der eigene Bauhof.

Zum Erhalt der Friedhöfe

- Kükenbruch,
- Laßbruch,
- Linderhofe und
- Meierberg

hat die Gemeinde eine Vereinbarung mit den ortsansässigen Dorfgemeinschaften, einem Bürgertreff und einem Sportverein geschlossen. In jeweiligen Verträgen sind die durch die Vereinigungen zu erbringenden Leistungen verankert. Sie reichen von der kompletten Rasenpflege bis hin zum jährlichen Heckenschnitt. Die Zusammenarbeit funktioniert nach Auskunft der Gemeinde sehr gut.

Die Gemeinde Extertal sollte dennoch weiterhin regelmäßig prüfen, ob bestimmte Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

So hat die Gemeinde Extertal die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten das bestehende Flächennutzungskonzept zu einem zukunftsfähigen und wirtschaftlich ausgerichteten Friedhofsentwicklungsplan auszubauen. Hiermit kann sie ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit den in 2022 erzielten guten Kostendeckungsgrad zu stabilisieren.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Extertal hat bislang keine konkreten Ziele und begleitende Kennzahlen für die Friedhöfe festgelegt.	136	E1	Die Gemeinde Extertal sollte eine systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe aufbauen. Dazu gehört die Festlegung von Zielen und Kennzahlen und ein entsprechendes friedhofsbezogenes Controlling.	137
F2	Die Gemeinde Extertal setzt eine Fachsoftware zur Unterstützung der Abläufe im Friedhofswesen ein. Eine Optimierungsmöglichkeit gibt es hinsichtlich einer Schnittstelle zum Finanzverfahren.	137	E2	Die Gemeinde Extertal sollte eine Schnittstelle zum Finanzverfahren einrichten, damit zukünftig auch sämtliche Finanzangelegenheiten über die Software abgewickelt werden können.	137
Gebühren					
F3	Der Kostendeckungsgrad für die kommunalen Trauerhallen ist nicht auskömmlich. Im aktuellen Zeitraum befindet er sich jedoch auf einem interkommunal überdurchschnittlichen Niveau. Gründe können in der Zusammenarbeit mit Dorfgemeinschaften beziehungsweise Bürgertreffs liegen. Diese übernehmen Arbeiten an den Trauerhallen.	141	E3	Die Gemeinde Extertal sollte erneut analysieren, welche Maßnahmen sie zusätzlich ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu erhöhen. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind z.B. die Übernahme durch Bestatter oder zusätzliche Nutzungen.	143
Friedhofsflächen					
F4	In der Gemeinde Extertal existieren auf den Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Der geringe Belegungsgrad und die fehlenden Auslastungen wirken sich negativ auf die Kosten und Erträge für den Betrieb der Friedhöfe aus.	146	E4	Durch Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen und zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, kann Extertal die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe senken. Hierdurch kann sie auch den Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Grün- und Wegeflächen				
F5	Die Gemeinde Extertal kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell nur bedingt ermitteln. Damit fehlen ihr wichtige steuerungsrelevante Informationen. Gleichwohl hat die Gemeinde für die Pflege der Friedhöfe Pflegepläne aufgestellt, die die aktive Steuerung unterstützen. Verträge mit Interessensverbänden in den einzelnen Ortsteilen zur Übernahme der Grünflächenpflege runden die Maßnahmen ab.	151	E5.1 Die Gemeinde Extertal sollte zukünftig differenzierte Daten bezüglich der Kosten erheben und nutzen, um regelmäßig ermitteln zu können, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.	152
			E5.2 Die Gemeinde Extertal sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen bündeln und hieraus weitere Maßnahmen entwickeln und umsetzen.	153

→ 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