ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Gemeinde Neunkirchen 2024/2025

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**5**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Neunkirchen	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Strukturelle Situation der Gemeinde Neunkirchen	7
0.2.1	Strukturen	7
0.2.2	Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4	Überörtliche Prüfung	10
0.4.1	Grundlagen	10
0.4.2	Prüfungsbericht	10
0.5	Prüfungsmethodik	12
0.5.1	Kennzahlenvergleich	12
0.5.2	Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3	gpa-Kennzahlenset	13
0.6	Prüfungsablauf	13
0.7	Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8	Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1	IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Neunkirchen	27
0.9	Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1	Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Neunkirchen	33
1.	**Finanzen**	**35**
1.1	Managementübersicht	35
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3	Haushaltssituation	38
1.3.1	Haushaltsstatus	39
1.3.2	Ist-Ergebnisse	41
1.3.3	Plan-Ergebnisse	44
1.3.4	Eigenkapital	48
1.3.5	Schulden und Vermögen	50
1.4	Haushaltssteuerung	57
1.4.1	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.2	Informationen zur Haushaltssituation	61

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	62
1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	74
2.	**Vergabewesen**	**82**
2.1	Managementübersicht	82
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Organisation des Vergabewesens	84
2.3.1	Organisatorische Regelungen	84
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	87
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	89
2.5	Sponsoring	93
2.6	Nachtragswesen	94
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	95
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	98
2.7	Maßnahmenbetrachtung	99
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	101
3.	**Informationstechnik an Schulen**	**105**
3.1	Managementübersicht	105
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	106
3.3	IT an Schulen	106
3.3.1	IT-Steuerung	106
3.3.2	Stand der Digitalisierung	110
3.3.3	IT-Sicherheit	114
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	117
4.	**Ordnungsbehördliche Bestattungen**	**118**
4.1	Managementübersicht	118
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	119
4.3	Örtliche Strukturen	119
4.4	Rechtmäßigkeit	121
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	121
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	122
4.4.3	Art der Bestattung	124
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	124
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	126
4.5	Verfahrensstandards	126
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	128
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	128
4.6.2	Aufwendungen	130
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	131

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	133
5.	**Friedhofswesen**	**134**
5.1	Managementübersicht	134
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	134
5.3	Örtliche Strukturen	135
5.4	Friedhofsmanagement	136
5.4.1	Organisation	136
5.4.2	Steuerung	137
5.4.3	Digitalisierung	138
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	139
5.5	Gebühren	139
5.5.1	Kostendeckung	139
5.5.2	Grabnutzung	141
5.5.3	Trauerhallen	142
5.6	Friedhofsflächen	143
5.6.1	Einflussfaktoren	143
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	146
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	148
5.7	Grün- und Wegeflächen	149
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	149
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	150
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
	Kontakt	**155**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Neunkirchen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Neunkirchen 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 Neunkirchen gibt es einen Handlungsbedarf die **Haushaltssituation** langfristig stabil zu halten. Mit den Jahresabschlüssen 2018 bis 2021 hat die Gemeinde bis auf ein Jahr Überschüsse erwirtschaftet. Hierdurch hat die Ausgleichsrücklage Ende 2021 mit 12,1 Mio. Euro einen soliden Bestand erreicht. Auch die Prognosedaten der noch nicht erstellten Jahresabschlüsse 2022 bis 2024 sind positiv. Dies wirkt sich ebenfalls günstig auf die Rücklagen der Gemeinde aus. Neunkirchen profitiert, wie viele Kommunen, von der bisher guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Die Gemeinde nimmt ab 2021 eine Isolierung der Schäden als Folge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) in Höhe von rund 3,4 Mio. Euro vor.

Erfreulich ist, dass Neunkirchen im Kernhaushalt durch die Jahresüberschüsse das **Eigenkapital** wieder aufbauen konnte. Neunkirchen hat im Kernhaushalt eine zufriedenstellende Eigenkapitalausstattung. Im Vergleichsjahr 2021 sind die Eigenkapitalquoten interkommunal dennoch unterdurchschnittlich. Sollten die Haushaltplanungen ab 2024 weitgehend zutreffen, wird durch die jährlichen Defizite ein erheblicher Eigenkapitalverzehr eintreten. Bei einer einmaligen Ausbuchung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG würde dieser Verzehr um mindestens weitere 3,4 Mio. Euro steigen.

Die **Verschuldungssituation** der Gemeinde ist in der Konzernbetrachtung im Vergleichsjahr 2021 überdurchschnittlich. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sind besonders im Kernhaushalt in den vergangenen Jahren gestiegen. In diesem Zusammenhang ist das kommunale Gebäude- und Verkehrsflächenvermögen zu sehen. Die erhöhten Anlagenabnutzungsgrade bei den Immobilien und den Straßen weisen auf zukünftige Instandhaltungs- und Sanierungsbedarfe hin. Die Haushaltsplanung sieht einige Investitionen vor. Der Bilanzwert des Straßenvermögens hat sich stetig verringert.

Die notwendigen Informationen zur **Haushaltssteuerung** liegen in Neunkirchen vielfach nicht rechtzeitig vor. Das betrifft die Verabschiedung der Haushaltssatzungen sowie die Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse. Es besteht bisher kein standardisiertes Berichtswesen. **Ermächtigungsübertragungen** erfolgen in Neunkirchen in einem geringen Umfang. Die Inanspruchnahme dieser Ermächtigungen beträgt weniger als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel. Das **Fördermittelmanagement** ist in Neunkirchen dezentral organisiert. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen bei der Fördermittelakquise durch die Vorgaben von strategischen Zielen. Beim **Kredit- und Anlagemanagement** empfehlen wir einen schriftlichen Handlungsrahmen in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung. Diese wird die Gemeinde nach eigenen Angaben kurzfristig in Kraft treten lassen.

Die Gemeinde Neunkirchen hat das **Vergabewesen** grundsätzlich gut organisiert. Sie kann aufgrund einer interkommunalen Vereinbarung auf die Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein zurückgreifen. Daneben führt sie häufiger Vergaben eigenständig dezentral durch. Die Gemeinde sollte deshalb wiederkehrende administrative Tätigkeiten zentral organisieren. Hierdurch fördert sie rechtssichere und einheitliche Vergabeverfahren. Außerdem werden hierdurch eine wichtige Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung sowie ein Beitrag zur Korruptionsprävention erreicht. Neunkirchen besitzt eine aktuelle Vergabedienstanweisung, die in Teilen überarbeitet werden sollte. Die Gemeinde sollte die Vorteile des Einsatzes einer Vergabemanagementsoftware eingehend prüfen. Eine solche unterstützt mit der automatisierten Bearbeitung deutlich den komplexen Vergabeprozess. Die durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt Verbesserungsmöglichkeiten auf. Wichtig ist es die Dokumentation in Teilbereichen zu erweitern. Aufgrund der Abweichungen zwischen den Auftragswerten und den Abrechnungssummen empfehlen wir eine zentrale, systematische Analyse von Änderungen und Nachträge. Durch sie können Ursachen für Nachträge und Verbesserungsmöglichkeiten bei Bedarfsermittlungen sowie in Leistungsverzeichnissen festgestellt werden. Die Zuschlagsentscheidung ist eine grundsätzlich gebundene Entscheidung. Diese sollte nicht durch eine Beschlussfassung der politischen Gremien, sondern durch die Verwaltung erfolgen. Die Politik ist im Vorfeld von Baumaßnahmen eingebunden und kann über die Zuschlagserteilung informiert werden.

Für die Bereiche der **Korruptionsprävention** und das **Sponsoring** besitzt die Gemeinde Neunkirchen Regelungen. Diese sollte sie in einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention bündeln und aktualisieren. Handlungserfordernisse gibt es bei der Durchführung einer Schwachstellen- beziehungsweise Gefährdungsanalyse. Hiermit werden (besonders) korruptionsgefährdete Bereiche ermittelt. Die Gemeinde hat die Prozesse zu dieser Analyse sowie die Erstellung der Dienstanweisung bereits in Angriff genommen.

Die Gemeinde Neunkirchen erfüllt bei der **Informationstechnik an den Schulen** viele wesentliche Aspekte einer systematischen IT-Steuerung. Lediglich über einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) verfügt die Gemeinde noch nicht. Mit diesem kann Neunkirchen die Rahmenbedingungen für eine effiziente Steuerung der Schul-IT über einen längeren Zeithorizont schaffen. Die quantitative IT-Ausstattung in den Schulgebäuden ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Bei der schülerbezogenen Ausstattung mit IT-Endgeräten hat die Gemeinde an der weiterführenden Schule eine 1:1 Ausstattung vorgenommen. Bei der Grundschule ist diese Quote deutlich geringer.

Bei der IT-Sicherheit an den Schulen Neunkirchens zeigen sich in der Gesamtbewertung Defizite und Optimierungsbedarfe bei der Mehrheit der von uns geprüften Sicherheitsbereiche. Die

Gemeinde Neunkirchen sollte in Zusammenarbeit mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und die daraus abgeleiteten Maßnahmen konsequent umsetzen.

Die Gemeinde hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für die **ordnungsbehördlichen Bestattungen** konsequent ein. Ebenfalls handelt die Gemeinde bei der Wahl der Bestattungsart und der Ersatzvornahme rechtmäßig. Verbesserungen können durch die Erstellung von Checklisten erreicht werden. Hiermit kann die Gemeinde Neunkirchen auch in Zukunft die Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement leisten. Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht Neunkirchen einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen konsequent geltend. Der Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ist im Vergleichsjahr in Neunkirchen niedrig, bei gleichzeitig hohen Aufwendungen. Dafür sind hohe Kostenerstattungen verantwortlich, die Neunkirchen erzielt hat. Um das Aufwandsniveau zu verbessern, sollte die Gemeinde regelmäßig Preisanfragen durchführen.

Der Wandel in der Bestattungskultur mit dem Trend zur Urnenbestattung zeichnet sich in der Gemeinde Neunkirchen nicht so deutlich ab, wie in anderen Kommunen in NRW, noch überwiegt der Anteil der Sargbestattungen. Die Gemeinde Neunkirchen muss dennoch im **Friedhofswesen** steigende Herausforderungen begegnen. Das Angebot in Neunkirchen ist hinsichtlich der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und der Friedhofsfläche je Einwohner im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Für eine zukunftsorientierte Ausrichtung ist ein Friedhofsentwicklungskonzept vorhanden, dies sollte mit Zielen und Kennzahlen hinterlegt werden. Neunkirchen bietet nachfrageorientiert neue Angebote und Bestattungsformen an.

Der **Kostendeckungsgrad** im Friedhofswesen ist in Neunkirchen im Vergleichsjahr sehr hoch. Er gehört zu dem Viertel der besten Werte der Vergleichskommunen. Bei der Betrachtung der Zeitreihe von vier Jahren schwanken die Kostendeckungsgrad. Die Aufwendungen für die Trauerhallen kann die Gemeinde Neunkirchen im Vergleichsjahr 2021 durch Erträge sehr gut ausgleichen. In den nächsten Jahren könnten Instandsetzungsmaßnahmen erforderlich sein. Spätestens dann sollte sich die Gemeinde damit beschäftigen, wie sie ihr Angebot an Trauerhallen zukünftig aufrecht halten möchte.

Für die **Grün- und Wegepflege** hat Neunkirchen bisher keine Pflegestandards festgelegt. Diese werden bedarfsorientiert ausgerichtet. Die Unterhaltungskosten sind dementsprechend im Vergleich sehr hoch. Die Gemeinde Neunkirchen weist höhere Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Neunkirchen sollte Pflegestandards definieren. Zudem sollte die Gemeinde bewerten, wie die Pflegeleistungen am wirtschaftlichsten erbracht werden können.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Neunkirchen

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

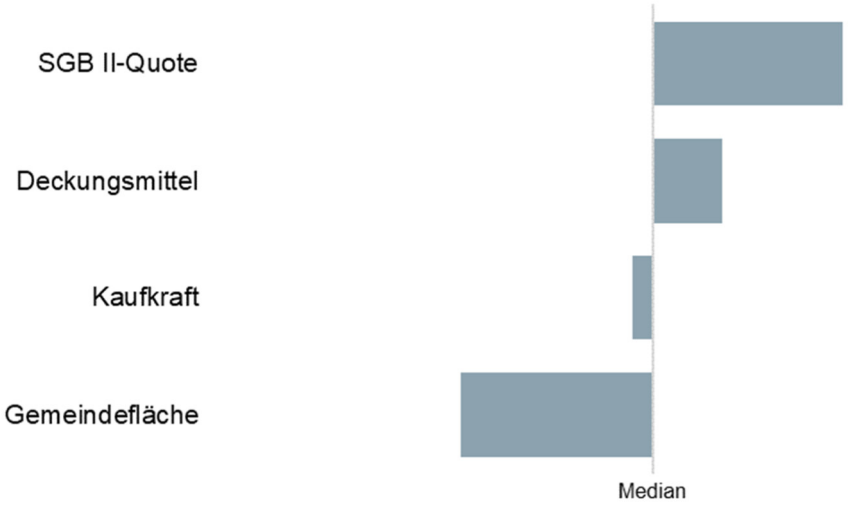
Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Neunkirchen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1] und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Neunkirchen 2023



Die SGB-II-Quote Neunkirchens schwankt im Zeitverlauf der vergangenen sechs Jahre, im Vergleichsjahr erreicht sie mit 7,62 Prozent den höchsten Wert. Bei der Einordnung in den interkommunalen Vergleich bestätigt sich dies, die Quote gehört zu den 25 Prozent der größten Werte.

Die allgemeinen Deckungsmittel entwickeln sich besonders von 2018 bis 2020 in Neunkirchen positiv, danach stagniert die Entwicklung. Die Deckungsmittel in Höhe von 1.712 Euro liegen im Viertel der höchsten Vergleichswerte.

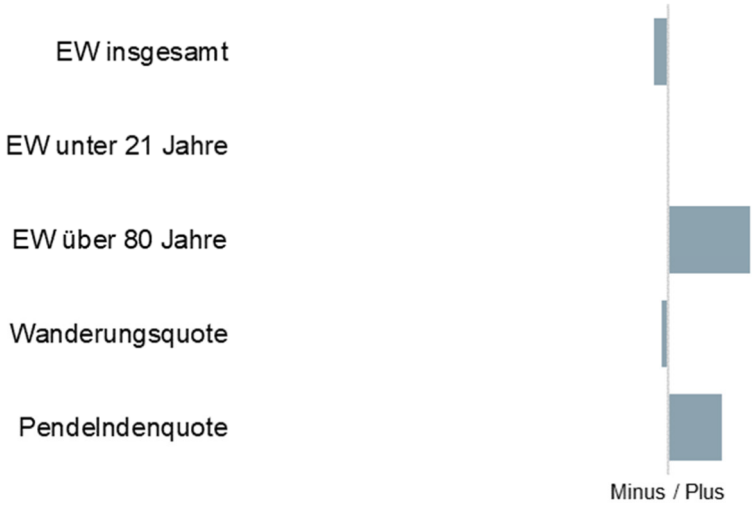
[1] IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

Die Kaufkraft ist seit der letzten Prüfung der gpaNRW deutlich –um 14 Prozent- gestiegen. Im interkommunalen Vergleich ist die Kaufkraft unterdurchschnittlich hoch. Die Gebietsfläche Neukirchens ist eine der kleineren Flächen des Vergleichs.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Gemeinde Neunkirchen 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 in Neunkirchen ist seit der letzten Prüfung insgesamt gesunken. Die Zahl der Einwohnenden über 80 Jahre ist deutlich gestiegen. Der größere Anteil der Wegzüge aus dem Gemeindegebiet im Vergleich zu den Zuzügen passt zu der geringeren Einwohnerzahl. Die Pendelndenquote zeigt, dass es mehr Berufs-Einpendler als –Auspendler bezogen auf das Gemeindegebiet gibt.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Rat der Gemeinde Neunkirchen hat über die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung im Juni 2020 in den politischen Gremien beraten. Über den Umgang mit den in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und ausgesprochenen Handlungsempfehlungen hat der Rat der Gemeinde Neunkirchen beraten. Empfehlungen, wie die Erhebung von Elternbeiträgen für außerunterrichtliche Angebote offener Ganztagsschulen hat die Gemeinde Neunkirchen umgesetzt. Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Gemeinde aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

Alle Kommunen geben 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 auszugleichen[2]. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[3]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

[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)

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Neunkirchen wurde in der Zeit von Januar 2024 bis April 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Neunkirchen überwiegend das Jahr 2021, in Teilen 2023. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2018 bis 2021. Plandaten haben wir den Haushaltsplänen 2022 bis 2024 entnommen. Die im Haushalt 2024 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2025 bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Anika Wolff
Finanzen	Markus von der Zee
Vergabewesen	Anika Wolff
Informationstechnik an Schulen	Jens Aschmutat
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Karin Hein
Friedhofswesen	Martin Dornseifer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 03. April 2025 wurde der erweiterte Verwaltungsvorstand im Rahmen eines Abschussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 21. Mai 2025

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Nauber	Wolff
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Neunkirchen konnte bis 2021 Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Dieses gelingt ihr anschließend gemäß ihren Haushaltsplandaten nicht mehr. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	E1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Gemeinde Neunkirchen fasst die Feststellungsbeschlüsse des Rates zu den Jahresabschlüssen nicht fristgerecht. Zudem liegen die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 bisher noch nicht vor.	E2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die gesetzliche Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses künftig einhalten. Die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 sollte sie zeitnah aufstellen.
F3	Im investiven Bereich kann die Gemeinde Neunkirchen die im Zeitraum 2018 bis 2021 zur Verfügung stehenden Mittel nur zu etwa 47 Prozent tatsächlich in Anspruch nehmen.	E3	Die Gemeinde Neunkirchen sollte in den Haushaltsplänen investive Haushaltsansätze nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Voraussetzung für eine Mittelveranschlagung für Baumaßnehmen sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.
F4	Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde Neunkirchen noch nicht verschriftlicht.	E4	Die Gemeinde Neunkirchen sollte strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln formulieren. Hierdurch kann sie eine regelmäßige Prüfung von Fördermöglichkeiten und eine einheitliche Vorgehensweise aller in den Prozess involvierten Organisationseinheiten sicherstellen.
F5	Die Gemeinde Neunkirchen hat für ihr Kreditmanagement bisher jedoch noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.	E5	Die Gemeinde Neunkirchen sollte - wie bereits von ihr geplant - grundlegende strategische und organisatorische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Der Handlungsrahmen kann Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahrensregelungen und einen klar definierten zulässigen Umfang von Kreditgeschäften enthalten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Neunkirchen noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.	E6	Wie bereits von ihr geplant, sollte sich die Gemeinde Neunkirchen für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken.
Vergabewesen			
F1	Ein Teil der Vergabeverfahren in der Gemeinde Neunkirchen wird dezentral abgewickelt, obwohl eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis besteht. Bestimmte Abläufe sollte die Gemeinde zentral organisieren. Ab einer bestimmten Wertgrenze treffen die politischen Gremien der Gemeinde die Zuschlagsentscheidung.	E1.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte ihre Vergabedienstanweisung aktualisieren und anpassen.
		E1.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass Vergabeverfahren, die komplett innerhalb der Gemeindeverwaltung durchgeführt werden, einheitlich abgewickelt werden. Dabei kann eine Zentralisierung von Aufgaben eine gute Unterstützung sein. Zudem sollte sie Zuständigkeitsregelungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen.
		E1.3	Die Gemeinde Neunkirchen sollte prüfen, ob sie zukünftig zur einheitlichen Abwicklung der internen Verfahren eine Vergabemanagementsoftware einsetzt. Wenn sie sich dazu entschließt, sollte diese mit der Softwarelösung des Kreises kompatibel sein.
		E1.4	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Vergabeentscheidung stärker auf die Verwaltung übertragen. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Zudem hat das politische Gremium nur sehr begrenzte Möglichkeiten, von der durch die Vergabevorschriften gelenkten Vergabeentscheidung abzuweichen.
F2	Eine regelmäßige Prüfung der Vergabeverfahren erfolgt in Neunkirchen nicht.	E2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Vergabeprüfung ausweiten und die Voraussetzungen schaffen, dass diese regelmäßig erfolgt. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.
F3	Neben den Vorgaben zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken hatte die Gemeinde Neunkirchen zum Prüfungszeitpunkt keine übergreifende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Zudem fehlte es bislang an einer Schwachstellenanalyse der korruptionsgefährdeten Bereiche.	E3	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die aktualisierte Dienstanweisung Korruptionsprävention wie geplant in Kraft setzen. Die Zusammenfassung der Bestimmungen erleichtert es den Beschäftigten, die umfassenden Regelungen zur Korruptionsprävention in Gänze zu erfassen und zu beachten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Eine Festlegung der (besonders) korruptionsgefährdeten Bereiche gemäß § 10 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz ist bisher in Neunkirchen nicht erfolgt.	E4.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte ihre gesetzliche Verpflichtung, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, schnellstmöglich erfüllen.
		E4.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Zuständigkeiten für die Informationspflichten nach §§ 7 und 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz wie geplant in der aktualisierten Dienstanweisung Korruptionsprävention festlegen.
F5	Die Gemeinde Neunkirchen hat Regelungen zum Sponsoring verbindlich in einer Dienstanweisung festgelegt.	E5	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die vorhandenen Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen um Aspekte wie Laufzeit und Nebenkosten erweitern.
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Vergleichsjahr 2023 in Neunkirchen hoch. Die im Zeitverlauf schwankenden Abweichungen führen nicht zwangsläufig zu Nachträgen. Gründe für die Abweichungen analysiert die Gemeinde bislang nicht systematisch.	E6	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungssummen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen.
F7	Die bisher getroffenen Regelungen der Gemeinde Neunkirchen zu Nachträgen sind ausbaufähig. Die fachliche und rechtliche Bewertung der Änderungen und Nachträge erfolgt in den Bedarfsstellen. Ein zentrales Nachtragsmanagement pflegt die Gemeinde nicht schriftlich.	E7.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die vorhandenen Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen um den vergaberechtlichen Aspekt erweitern. Zudem sollte sie ein standardisiertes Nachtragsverfahren einführen. Damit erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.
		E7.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Gründe für Nachträge und Abweichungen zentral erfassen und auswerten.
F8	Die Betrachtung von einzelnen dezentral durchgeführten Vergabemaßnahmen zeigt zahlreiche Optimierungserfordernisse und –möglichkeiten.	E8.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte den vorhandenen Laufzettel zur Dokumentation der Verfahrensschritte jedes Vergabeverfahrens nutzen und sich an die Regelungen der eigenen Vergabedienstanweisung halten.
		E8.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Vergabeverfahren ausreichend und zeitnah entsprechend der Vorgaben des § 20 VOB/A und der eigenen Vergabedienstanweisung dokumentieren.
		E8.3	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass sie die gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vorgeschriebene Veröffentlichung zukünftig vornimmt.
		E8.4	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass die gemäß § 19 VOB/A vorgeschriebene Unterrichtung der nicht berücksichtigten Bieter erfolgt und dies in ihren Unterlagen dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.5	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass sie die gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebene Veröffentlichung vornimmt.
		E8.6	Die Gemeinde Neunkirchen sollte bei Auftragsvergaben stets die Regelungen des § 11 Korruptionsbekämpfungsgesetzes wahren und das Vieraugenprinzip im jeweiligen Vorgang dokumentieren.
		E8.7	Die Gemeinde Neunkirchen sollte vor Beginn jedes Vergabeverfahrens eine nachvollziehbare Kostenschätzung/Kostenberechnung aufstellen bzw. aufstellen lassen.
		E8.8	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass sie die gesetzlichen Abfragepflichten nach dem Wettbewerbsregistergesetz erfüllt.
		E8.9	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Leistungsverzeichnisse als Grundlage eines Vergabeverfahrens eindeutig und vollständig erstellen bzw. erstellen lassen. Nur so können geringe Abweichungen vom Auftragswert gewährleistet werden.
		E 8.10	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Regelungen ihrer Dienstanweisung Vergabe beachten und ein schriftliches Abnahmeprotokoll anfertigen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Neunkirchen hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan könnte die Steuerung noch optimieren.	E1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Neunkirchen liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften konzeptionellen Aspekten. Hierzu zählen beispielweise organisatorische Konzepte und Dokumentationen. Aber auch im technischen Bereich der Serverräume besteht Optimierungspotential.	E2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Neunkirchen schreibt die Leistung der ordnungsbehördlichen Bestattung nicht aus und holt nicht in regelmäßigen Abständen Preisvergleiche von Bestattungshäusern ein.	E1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte zur Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen wiederholend Preisvergleiche der Bestattungshäuser durchführen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Neunkirchen hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen vereinbart.	E2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte den Ablauf und die Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen und somit vorhandenes Wissen speichern und verfügbar halten.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Neunkirchen hat für die langfristige Entwicklung ihrer Friedhöfe Ziele in einem Friedhofsentwicklungsplan definiert. Kennzahlen zur Steuerung hat sie nicht gebildet.	E1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte zur langfristigen Planung die im Friedhofsentwicklungsplan definierten Ziele mit Kennzahlen hinterlegen. Politik und Verwaltung sollten die Anzahl der Bestattungen und die Aufwendungen für den Fortbestand der Friedhöfe über diese jährlich fortzuschreibenden Kennzahlen im Blick haben.
F2	Die Gemeinde Neunkirchen befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Grün-und Wegeflächen.	E2	Für tiefergreifende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Gemeinde Neunkirchen die Flächen ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen auch in der Fachsoftware erfassen. Darüber hinaus sollte die Gemeinde eine Umstellung auf eine Cloud-Lösung prüfen. Damit könnte der Bauhof im Rahmen eines digitalen Workflows oder einer mobilen App eine Anbindung an die Software erhalten.
F3	Die Gemeinde Neunkirchen hat sich dem Trend zur stärkeren Nachfrage nach Urnenbestattungen angepasst und ein insbesondere durch die Wiesengräber ein bedarfsgerechtes Angebot platziert. Sie plant darüber hinaus, auf ihren Friedhöfen das Angebot zur Urnenbestattung an Bäumen zu schaffen.	E3	Zur Planung ihres zukünftigen Flächenbedarfs sollte die Gemeinde Neunkirchen kontinuierlich das Nachfrageverhalten friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.
F4	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Neunkirchen deutlich höher als in den meisten Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Gemeinde keine Pflegestandards definiert, die die aktive Steuerung unterstützen.	E4.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grün- und Wegepflege wirtschaftlich erbringt.
		E4.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte zunächst Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definieren. In einem zweiten Schritt sollte sie regelmäßig prüfen, ob diese Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte[4] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten[5] 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 Neunkirchen 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 (mhkbd.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)

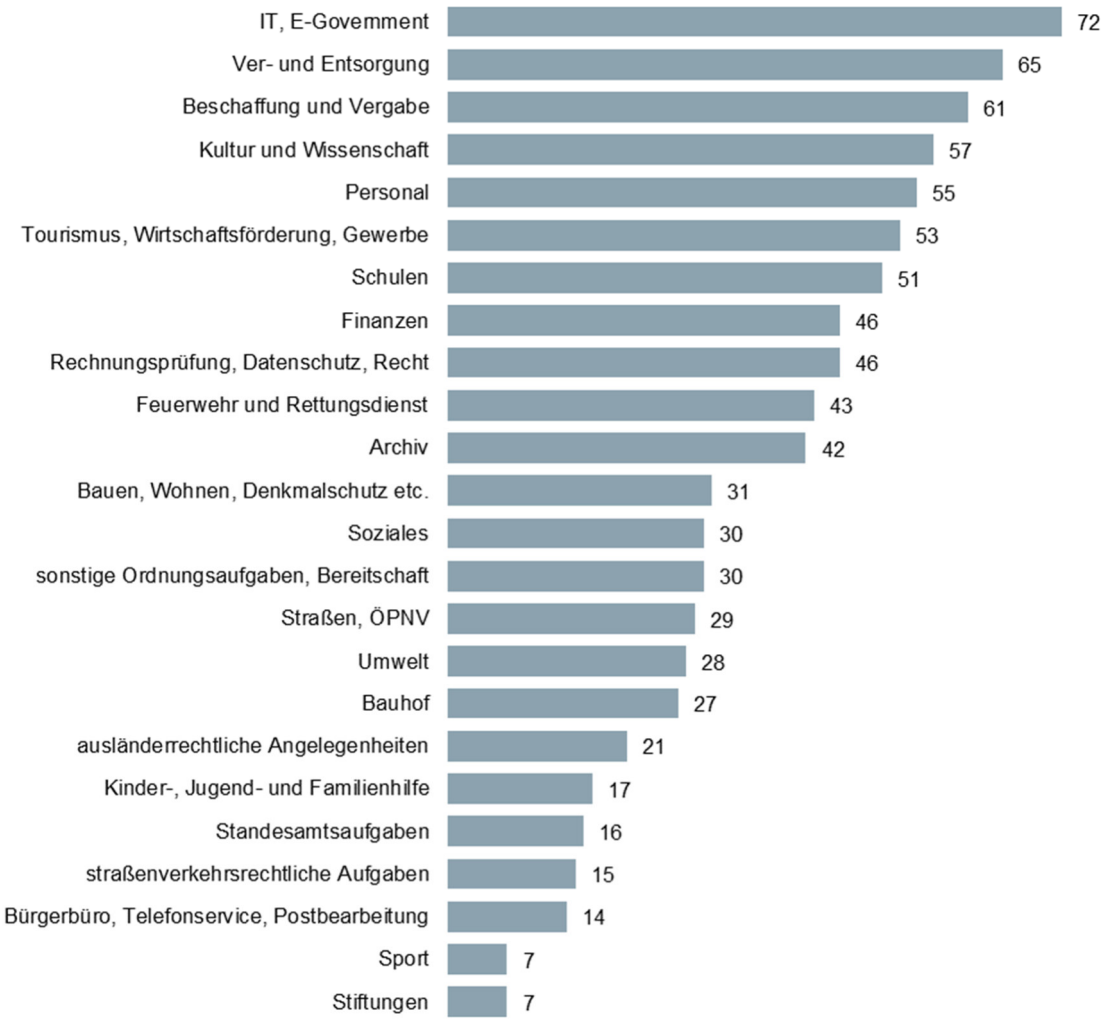
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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.

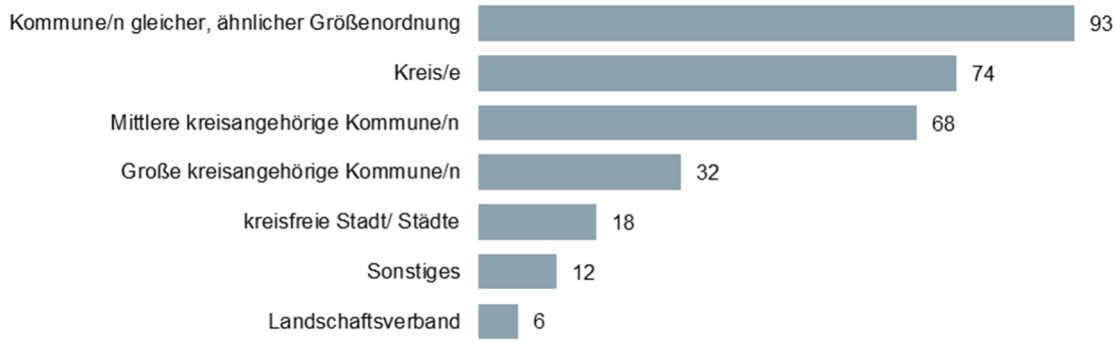
Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

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 bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ in Prozent



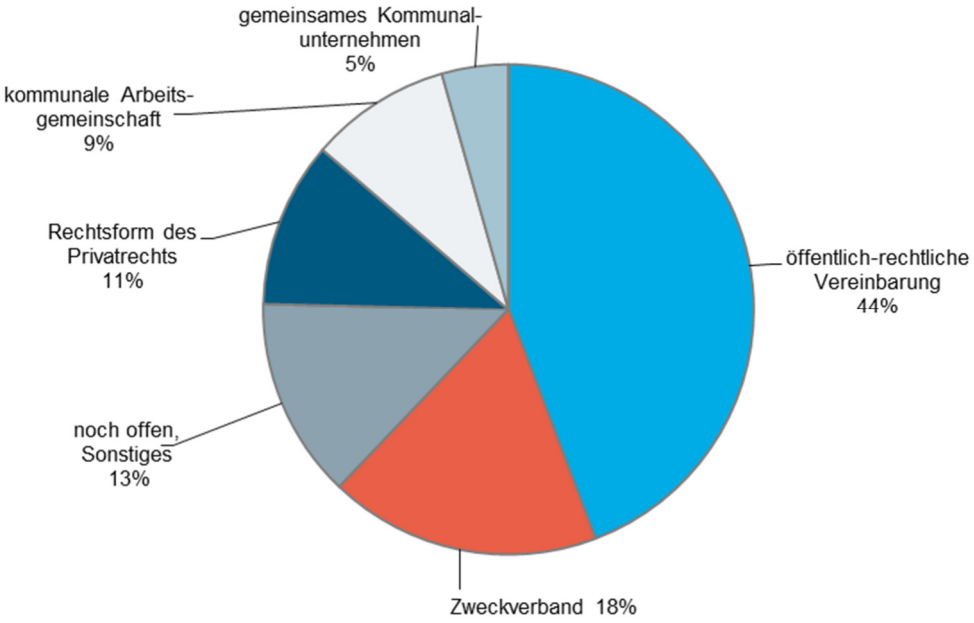
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen[6].

[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

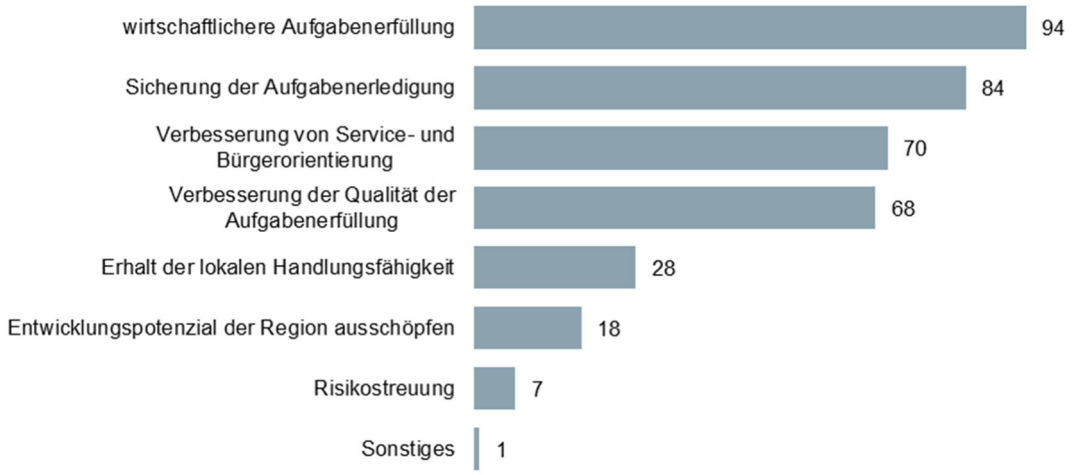


Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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



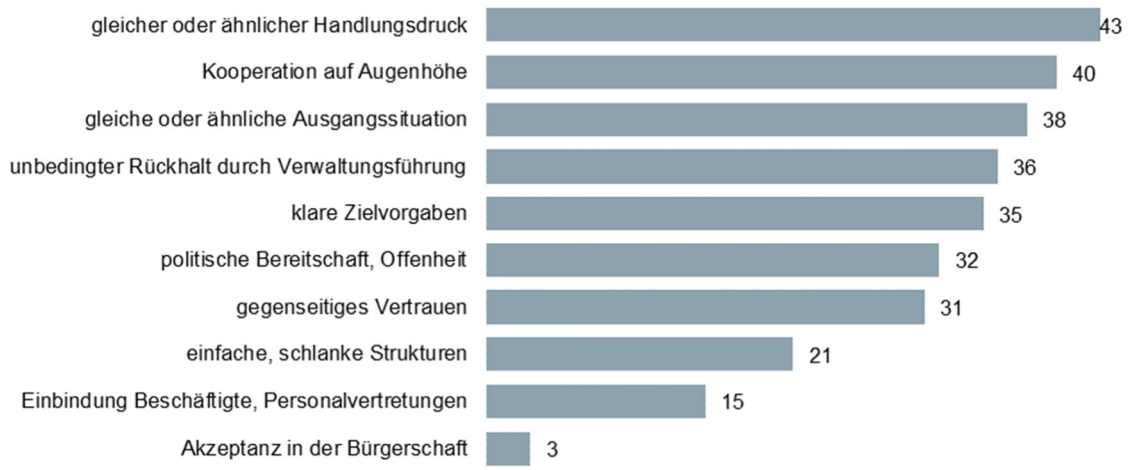
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

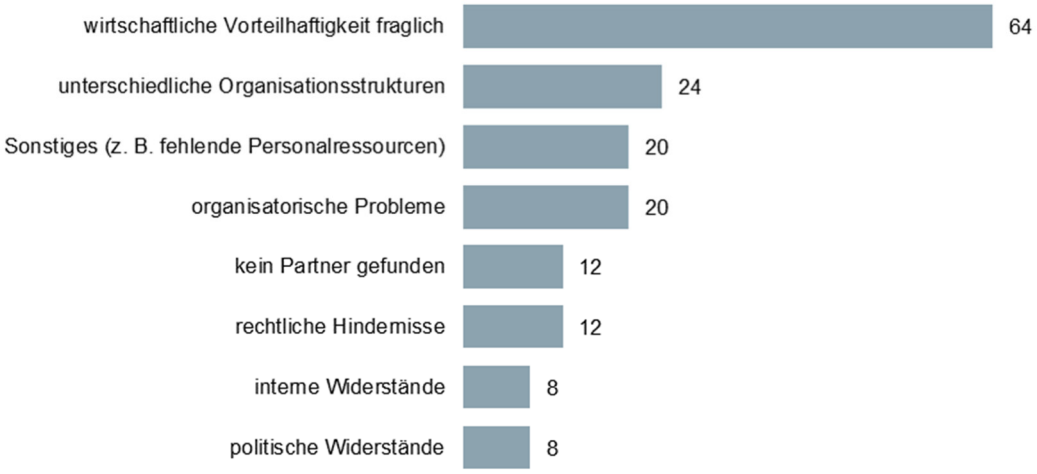


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. die Akzeptanz in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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Neunkirchen

Die Gemeinde Neunkirchen arbeitet in sechs interkommunalen Kooperation in unterschiedlichen Aufgabenbereichen mit anderen Partnern zusammen. Die Kooperationspartner sind dabei häufig die Nachbarkommunen Burbach und Wilnsdorf und der Kreis Siegen-Wittgenstein. Insoweit spiegelt sich das derzeitige Bild der Kooperationspartner in dem Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen ebenfalls bei der Gemeinde Neunkirchen wider (vgl. Ziffer 0.8.1.3). Danach sind die Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung und der jeweilige Kreis die dominierenden Kooperationspartner.

Ziele der Gemeinde Neunkirchen bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind vor allem

- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Sicherung der Aufgabenerfüllung,
- Entwicklungspotenzial der Region ausschöpfen sowie
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung sowie.

Damit verfolgt die Gemeinde Neunkirchen mit den beiden ersten Punkten ebenso die von den meisten Kommunen angegebenen Ziele (s. 0.8.1.5).

Für die Gestaltung der Zusammenarbeit nutzt die Gemeinde die beiden interkommunal dominierenden Formen (vgl. 0.8.1.4), dies sind die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und der Zweckverband.

Die Gemeinde Neunkirchen ist in den von den kleinen kreisangehörigen Kommunen genannten Aufgabenfeldern ebenfalls Kooperationen eingegangen. Dieses betrifft ebenso die drei bisher am meisten genannten Aufgabenfelder, und zwar IT/E-Government, Ver- und Entsorgung sowie Beschaffung/Vergabe. Darüber hinaus bestehen in Neunkirchen weitere Kooperationen in Aufgabenfeldern, die von Kommunen nicht so häufig genannt werden.

Im Bereich IT/E-Government ist die Kooperation mit dem Zweckverband Südwestfalen – IT zu nennen. Bei dem Themengebiet Ver- und Entsorgung ist der Abwasserverband Hellertal für die Gemeinden Burbach, Wilnsdorf, Neunkirchen und die Verbandsgemeinde Daaden-Herdorf (Rheinlandpfalz) tätig.

Darüber hinaus besteht der Zweckverband „Interkommunales Gewerbegebiet Rübgarten II“, hier haben sich die Gemeinden Burbach und Neunkirchen zusammengeschlossen.

Der Regionalverein LEADER Region 3-Länder-Eck wickelt verschiedene Projekte ab. Zu der LEADER-Region gehören Burbach, Neunkirchen und Wilnsdorf. Zudem besteht eine interkommunale Zusammenarbeit Stadtmarketing und Tourismus südliches Siegerland in der gleichen Konstellation.

Die Gemeinde Neunkirchen hatte eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe angedacht. Aufgrund von internen Widerständen ist diese Überlegung nicht über erste Gespräche hinaus gefestigt worden. Es gab bisher keine rückabgewickelten Kooperationen in Neunkirchen.

Aktuell gibt es Bestrebungen mit einigen Nachbarkommunen gemeinsame Geschwindigkeitskontrollen durchzuführen.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Gemeinde Neunkirchen insbesondere einfache und schlanke Strukturen, die politische Bereitschaft und Offenheit und ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck sowie klare Zielvorgaben. Darüber hinaus werden weitere Faktoren für eine erfolgreiche Kooperation genannt, unter anderem eine Kooperation auf Augenhöhe und gegenseitiges Vertrauen. Von der Mehrheit der bisher geprüften Kommunen werden einzelnen, von Neunkirchen vorrangig gesehenen Erfolgsfaktoren eine ebenfalls wesentliche Bedeutung zugerechnet. Dies betrifft den gleichen oder ähnlichen Handlungsdruck sowie die klaren Zielvorgaben. Den anderen genannten Erfolgsfaktoren messen zahlreiche Kommune ein eher geringeres Gewicht zu.

Die im August 2019 in Kraft getretene Förderrichtlichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW wird von der Gemeinde Neunkirchen auch als Chance für zukünftige Zusammenarbeiten gesehen. Die Gemeinde bewertet, ebenso wie viele Kommunen, die Umsatzsteuerproblematik für Dienstleistungen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten kritisch. Neue Chancen für weitere interkommunale Zusammenarbeiten werden ebenso in der Standardisierung von Fachverfahren und dem Abbau des Fachkräftemangels 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 ggf. weitere freiwillige Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 102 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Gemeinde Neunkirchen.

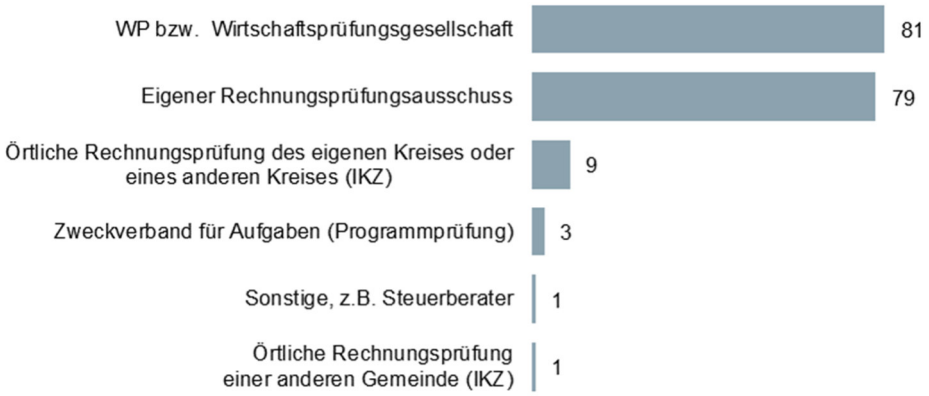
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

Beim interkommunalen Vergleich der Aufgabenwahrnehmung der Örtlichen Rechnungsprüfung haben wir zu den folgenden Fragen eine Bestandsaufnahme durchgeführt:

- Wer prüft in den kleinen kreisangehörigen Kommunen?
- Was wird geprüft?
- Wie wird geprüft?

Bei der Frage **„Wer prüft in den kleinen kreisangehörigen Kommunen?“** haben wir durch die Bestandserhebung die folgenden Erkenntnisse gewonnen:

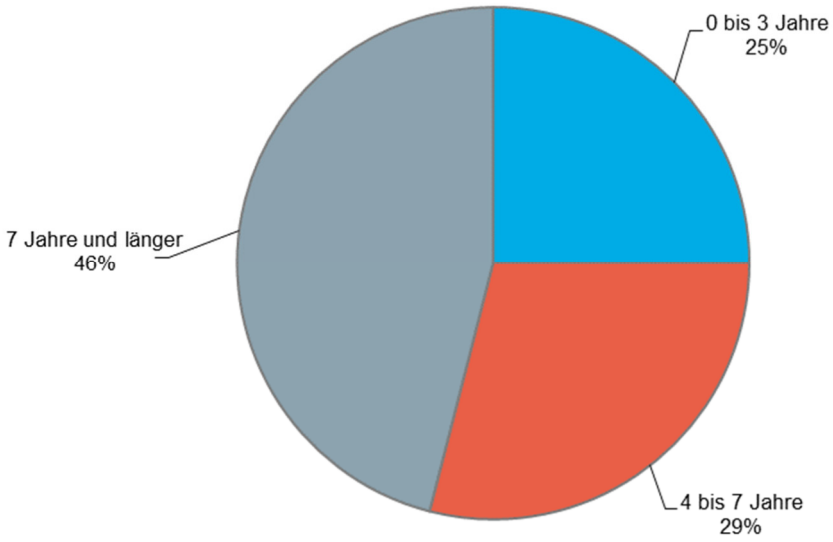
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



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

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

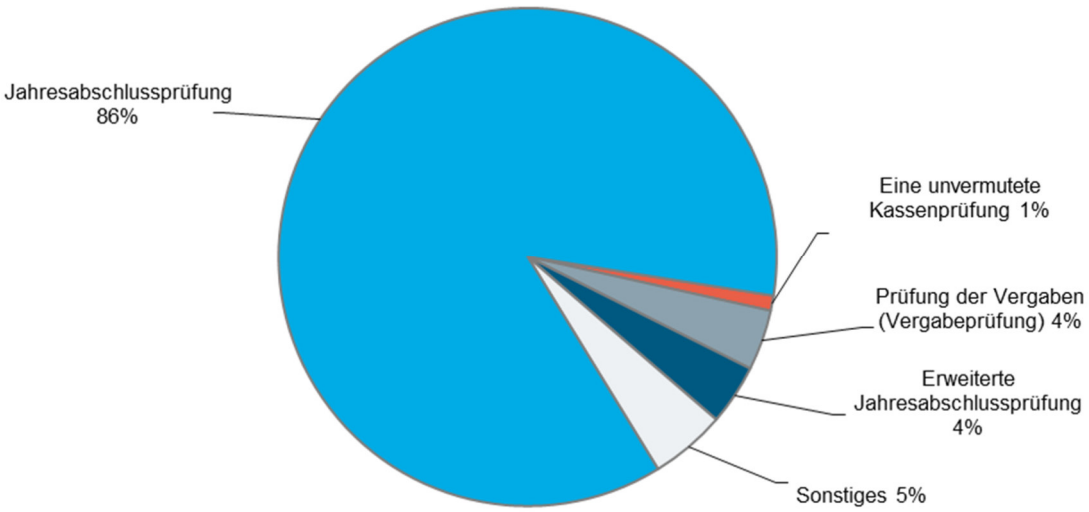
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021 und 2022



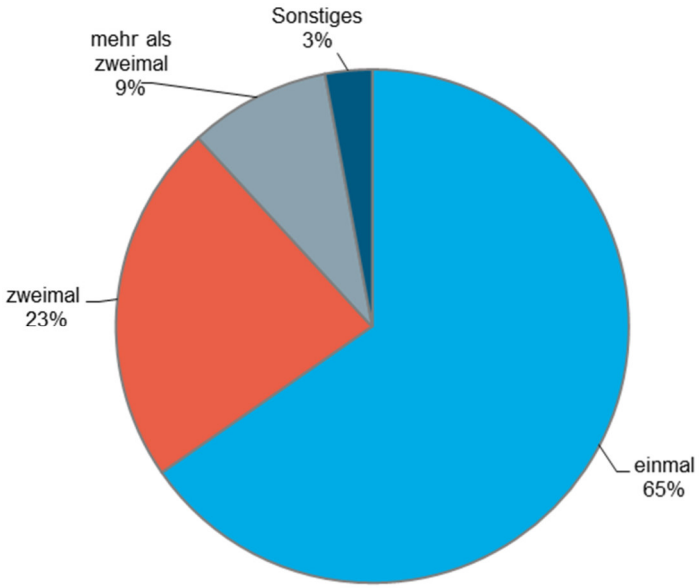
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,[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 720[8] eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent in 2021 und 2022



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

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

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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien[9] 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 Neunkirchen

In der Gemeinde Neunkirchen werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung erfolgte 2015. Seit diesem Zeitpunkt war die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ununterbrochen für die Gemeinde Neunkirchen tätig. Im Jahr 2025 ist ein Wechsel der Prüfungsgesellschaft erfolgt. Dieses ist im Hinblick auf das Vergaberecht sowie die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit wichtig. Die gpaNRW hält ein Vergabeverfahren in regelmäßigen, bis zu fünfjährigen Intervallen für geboten.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss und die Gesamtabschlüsse 2010 bis 2016 der Gemeinde Neunkirchen. 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 Neunkirchen tagte im Jahr 2021 insgesamt zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Neunkirchen 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

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

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 Neunkirchen** im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch	
Haushaltssituation	☐	▲	☐	☐

Die Gemeinde Neunkirchen hat ihre angespannte Haushaltssituation in den in dieser Prüfung betrachteten Haushaltsjahren 2016 bis 2021 leicht verbessern können. Im Haushaltsjahr 2012 stellte sie ein Haushaltssicherungskonzept mit dem Ziel auf, ab 2020 einen Haushaltsausgleich darstellen zu stellen. Durch die festgestellten Ergebnisse der Jahre 2016 und 2017, in denen die Gemeinde Neunkirchen jeweils Überschüsse erzielen konnte, gelang es ihr, die Haushaltssicherung vorzeitig zu verlassen. Der Kreis Siegen-Wittgenstein stellte in der Haushaltsverfügung 2019 fest, dass die dauerhafte Leistungsfähigkeit erkennbar sei und damit das Ziel des Haushaltssicherungskonzeptes erreicht wurde.

Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2019 erzielte Neunkirchen auch im Berichtszeitraum zwischen 2018 und 2021 überwiegend Jahresüberschüsse. Gleichwohl besteht insbesondere durch die ab 2024 durchweg negative Haushaltsprognose **Handlungsbedarf** zur langfristigen Konsolidierung des Gemeindehaushaltes. Diesen sieht die gpaNRW darin, dass die Gemeinde Neunkirchen geeignete Maßnahmen ergreifen sollte, um entgegen ihrer Planungen zeitnah wieder einen Haushaltsausgleich zur Stabilisierung des Eigenkapitals zu erzielen. Hierfür sollte sie Konsolidierungspotenziale identifizieren und ausschöpfen.

Die **Eigenkapitalausstattung** in Neunkirchen ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Ursächlich hierfür ist der durch eine Vielzahl defizitärer Jahresergebnisse bis 2015 entstandene Eigenkapitalverzehr. Dieser konnte in der Folge nicht vollständig kompensiert werden. Durch den in der Haushaltsplanung prognostizierten kontinuierlich fortschreitenden Verzehr der Ausgleichsrücklage nimmt die Möglichkeit deutlich ab, auch in defizitären Jahren zumindest einen fiktiven Haushaltsausgleich darstellen zu können.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** des Konzerns Gemeinde Neunkirchen liegen 2021 im interkommunalen Vergleich 2021 zwar nur leicht über dem Durchschnitt, gleichwohl steigen diese zwischen 2018 und 2021. Hauptursächlich hierfür ist eine Erhöhung der Liquiditätskredite im Kernhaushalt der Gemeinde im selben Zeitraum. Bei ausgeglichenen Haushalten können Kommunen positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichen. Diese benötigen sie, um die

Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung zu vermeiden. Allerdings erwartet die Gemeinde Neunkirchen ab 2025 ausschließlich negative Salden aus der Verwaltungstätigkeit. Eine daraus resultierende nochmals erhöhte Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten wird sie nur mit einer umfangreichen Haushaltskonsolidierung eingrenzen können.

Daneben liefern der Immobilienbestand sowie die Verkehrsflächen anhand bilanzieller Daten aus der Anlagenbuchhaltung mehrheitlich Anzeichen für eine Überalterung des **Vermögens**. Dies stimmt mit der fachkundigen Einschätzung der Gemeinde überein, die in diesen Bereich einen Investitionsstau und Handlungsbedarf sieht. Zukünftig sind zur Kompensierung des Werteverzehrs erhöhte Investitions- und Finanzierungsbedarfe zu erwarten, die den Haushalt zusätzlich belasten könnten. Soweit der Gemeinde keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie Investitionen zumindest anteilig nur über neue Kredite finanzieren können. Die weiterhin vorherrschende Inflation und tendenziell steigende Fremdkapitalzinsen stellen diesbezüglich weitere schwer zu kalkulierende Haushaltsrisiken dar.

Haushaltssteuerung

Die Gemeinde Neunkirchen fasst die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen regelmäßig nicht fristgerecht und hat derzeit Rückstände aufzuarbeiten. Durch ein Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungstragenden (Politik und Verwaltungsleitung) Informationen zur Haushaltssituation vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zur **Haushaltssteuerung** zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch die Einführung eines standardisierten und ggf. softwareunterstützten Verfahrens wäre das derzeit praktizierte Finanzberichtswesen noch optimierbar.

Die Jahresergebnisse der Gemeinde Neunkirchen sind unter anderem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Gewerbesteuererträge zurückzuführen. Diese sind für die Gemeinde kaum steuerbar. Daher sind zusätzlich weitere eigene Anstrengungen erforderlich, um künftig, entgegen der Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen muss es Ziel der Gemeinde sein, auch in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Gemeinde sollte sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge verlassen.

Die Gemeinde Neunkirchen überträgt nicht ausgeschöpfte investive **Haushaltsermächtigungen** in einem unterdurchschnittlichen Umfang in die Folgejahre. Gleichzeitig nimmt sie aber zwischen 2018 und 2021 insgesamt weniger als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel für investive Maßnahmen tatsächlich in Anspruch. Die Gemeinde sollte daher ihre Haushaltsplanung optimieren und zukünftig ihre Investitionsauszahlungen so realistisch wie möglich veranschlagen.

Die **Fördermittelakquise** erfolgt in Neunkirchen grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweils zuständigen Organisationseinheiten. Innerhalb der Verwaltungsleitung ist eine Stabstelle implementiert, die die Prozesse unterstützt und verantwortet. Für das **Fördermittelmanagement** sowie für das **Kredit- und Anlagenmanagement** hat die Gemeinde Neunkirchen noch keinen schriftlichen Handlungsrahmen fixiert. Um Verbindlichkeit und Rechtsicherheit zu schaffen, sollte sie die in diesen Themenfeldern bereits praktizierte und etablierte Vorgehensweise beispielsweise in einer Dienstanweisung oder einer Richtlinie verschriftlichen. Für ihr Kredit- und Anlagenmanagement plant die Gemeinde Mitte 2025 entsprechende Regelungen in enger Abstimmung mit dem Rat in einer Dienstvereinbarung zu verabschieden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Gemeinde Neunkirchen 2018 bis 2024

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

* Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2017. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2018.
** Die im Haushaltsplan 2024 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Gemeinde hat ihre Gesamtabschlüsse bis 2016 aufgestellt. Die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 sind dagegen noch offen und sollten von der Gemeinde zeitnah aufgestellt werden (vgl. Kapitel 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation). Für die Gesamtabschlüsse ab 2019 liegen größenabhängige Befreiungen gemäß § 116a GO NRW vor. Die Gemeinde verzichtet vor diesem Hintergrund ab diesem Zeitpunkt auf die Aufstellung von Gesamtabschlüssen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Seit 2019 unterliegt die Gemeinde Neunkirchen nicht mehr der Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept erstellen zu müssen. Sie ist damit aktuell uneingeschränkt handlungsfähig.

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 Gemeinde Neunkirchen 2018 bis 2024

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt			x	x			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		x			x	x	x
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	x						

* Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2021 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Plan-Jahren ab 2022 am Haushaltsplan.

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. Da die **Gemeinde Neunkirchen** im Betrachtungszeitraum stets über eine Ausgleichsrücklage verfügt, kann sie ihren Haushalt auch bei negativen Jahresergebnissen fiktiv ausgleichen. Die Rücklagen entwickeln sich in der Gemeinde dabei wie folgt:

Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Neunkirchen 2018bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.581	-1.911	2.381	3.429
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	8.231	6.320	8.701	12.130
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	13.329	13.606	13.635	13.641
Fehlbetragsquote in Prozent	**pos. Ergebnis**	**8,86**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

Im aktuellen Betrachtungszeitraum erzielt die Gemeinde Neunkirchen in den Jahren 2018, 2020 und 2021 positive Jahresergebnisse. 2019 verzeichnet sie ein Defizit, das sie durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen kann. Im Zeitraum von 2018 bis 2021 erzielt die Gemeinde im Durchschnitt einen jährlichen Überschuss von rund 1,37 Mio. Euro. Hierdurch stärkt sie das Eigenkapital und damit auch die Ausgleichsrücklage. Ende 2021 weist die Ausgleichsrücklage einen Bestand von rund 12,13 Mio. Euro auf.

Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2022 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-2.025	-1.088	-781	-3.428	-2.780	-2.759
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	10.106	9.017	8.237	4.809	2.029	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	13.641	13.641	13.641	13.641	13.641	12.910
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-730
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	5,35
Fehlbetragsquote in Prozent	**7,86**	**4,58**	**3,45**	**15,67**	**15,07**	**17,61**

Die Gemeinde Neunkirchen plant ab 2022 durchgehend negative Jahresergebnisse. Summiert erreichen die geplanten Defizite zwischen 2022 und 2027 einen Betrag von 12,86 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage kann die erwarteten Defizite bis 2026 kompensieren. Sie würde unter Zugrundelegung der Plandaten voraussichtlich 2027 erstmalig vollständig verbraucht sein.

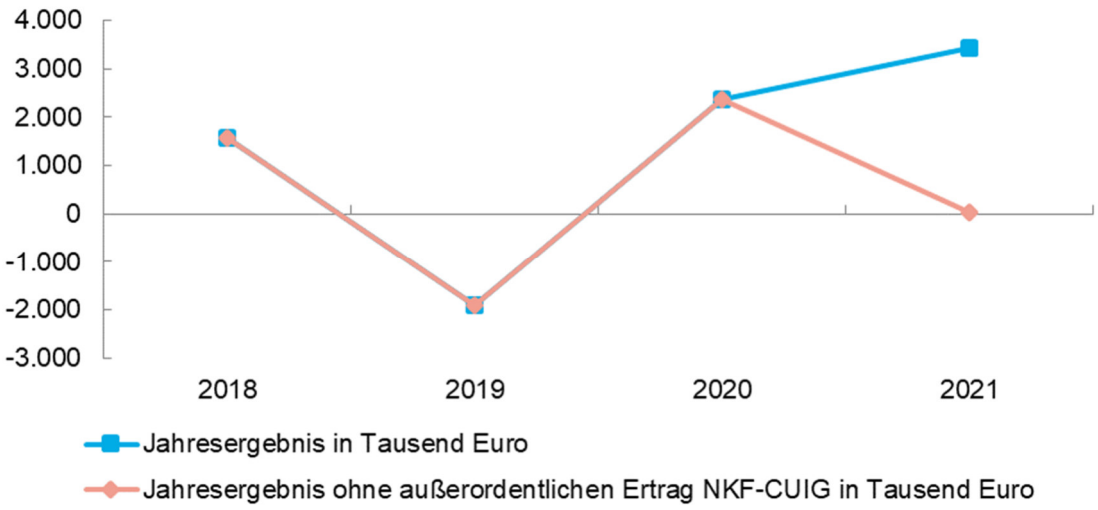
Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass der Gemeinde Neunkirchen für die Jahre 2022 bis 2024 inzwischen im Vergleich zur Haushaltsplanung aktualisierte Informationen vorliegen. Die Gemeinde hat für das Haushaltsjahr 2022 eine Ergebnisprognose erstellt. Hieraus geht hervor, dass das tatsächliche Defizit den geplanten Jahresfehlbetrag voraussichtlich leicht unterschreiten wird. 2023 erzielt die Gemeinde Gewerbesteuererträge in Höhe von rund 27,90 Mio. Euro. Dieser Ist-Wert liegt rund 13,20 Mio. Euro über dem Ansatz. Das Jahresergebnis 2023 wird demnach mit hinreichender Wahrscheinlichkeit deutlich besser als geplant ausfallen. Anstelle des geplanten Fehlbetrags wird Neunkirchen 2023 vorrausichtlich einen hohen Überschuss ausweisen. Die positive Entwicklung der Gewerbesteuer setzt sich im Haushaltsjahr 2024 fort. Die Gemeinde verzeichnet 2024 Mehrerträge bei der Gewerbesteuer in Höhe von 12,52 Mio. Euro. Sie wird gemäß derzeitiger Prognose auch 2024 einen deutlichen Jahresüberschuss erzielen. Die Ist-Ergebnisse der Jahre 2022 bis 2024 werden sich demnach positiv auf das Eigenkapital und den Bestand der Ausgleichsrücklage auswirken.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Neunkirchen konnte in den Jahren 2018, 2020 und 2021 Jahresüberschüsse erzielen. Dabei werden die Jahresergebnisse auch von der positiven konjunkturellen Entwicklung getragen. Das Jahresergebnis 2021 ist strukturell ausgeglichen.

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

Jahresergebnisse Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2021



Die Jahresergebnisse der **Gemeinde Neunkirchen** schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen -1,91 Mio. Euro (2019) und 3,43 Mio. Euro (2021). Neben der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben unter anderem auch die Konsolidierungsbemühungen der Gemeinde Neunkirchen zu der Verbesserung geführt. Im Haushaltsjahr 2019 konnte die Gemeinde die Haushaltssicherung verlassen.

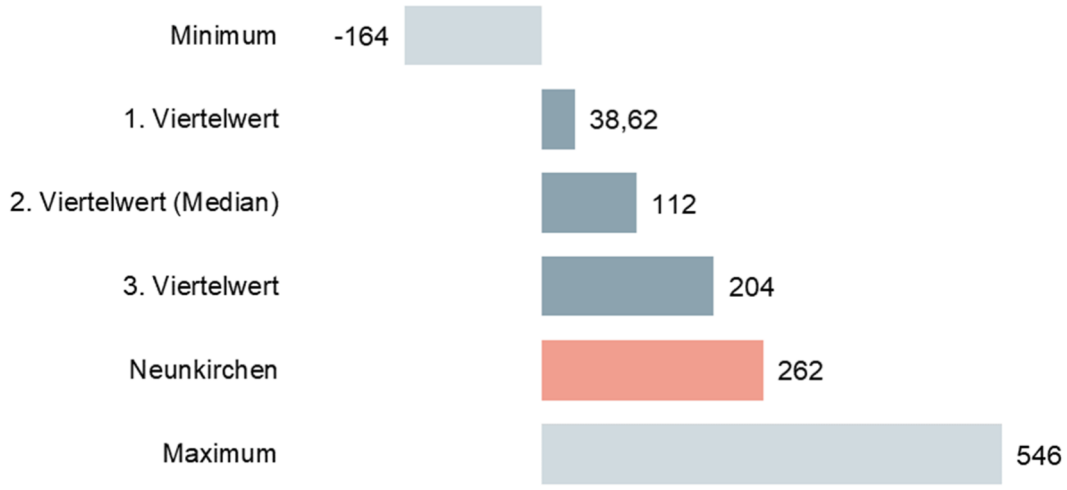
Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Tausend Euro 2018 bis 2021

	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis PLAN	-1.290	-2.979	272	-386
Jahresergebnis IST	1.581	-1.911	2.381	3.429
Abweichung	**+2.871**	**+1.068**	**+2.109**	**+3.815**

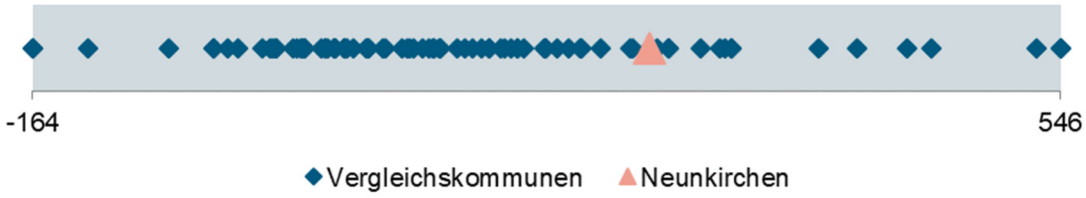
Die Gemeinde Neunkirchen erzielt im Betrachtungszeitraum in allen Jahresabschlüssen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils bessere Ergebnisse. Zu den Ergebnisverbesserungen haben u. a. gute Gewerbesteuerergebnisse in den Jahren 2018 und 2019 beigetragen. Im Eckjahresvergleich 2018 und 2021 hat die Gemeinde hier allerdings einen Rückgang von 3,07 Mio. Euro (21,25 Prozent) zu verzeichnen.

Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer steigen mit Ausnahme des pandemiebedingten Rückgangs 2020 stetig an. Für den Eckjahresvergleich ergibt sich für sie eine Zunahme um 6,16 Prozent bzw. um 0,38 Mio. Euro auf 6,60 Mio. Euro.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Nach dem NKF-CUIG[10] hat die Gemeinde Neunkirchen zwischen 2020 und 2023 die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen in einer Nebenrechnung darzustellen und als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. 2020 fiel kein zu bilanzierender Finanzschaden gemäß dem NKF-CUIG an. Im Jahr 2021 ermittelte die Gemeinde eine Haushaltsbelastung in Höhe von 3,39 Mio. Euro. Die Isolierung des Finanzschadens hat somit maßgeblichen Anteil am positiven Jahresergebnis 2021. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Höhe von rund 0,04 Mio. Euro zeigt dagegen die tatsächliche Entwicklung der Gemeinde im Haushaltsjahr 2021 auf.

Außer im Jahr 2019 erzielt die Gemeinde Neunkirchen interkommunal verglichen in allen Jahren des Betrachtungszeitraum einwohnerbezogen ein überdurchschnittliches Ergebnis. Die Jahresergebnisse geben jedoch nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der

[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)

allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern.

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

Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt.

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	**3.429**
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	11.458
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	3.299
= Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	**-11.328**
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	13.141
= Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	**1.814**

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

Der Überschuss des strukturellen Ergebnisses fällt aufgrund bereinigter Sondereffekte um 1,62 Mio. Euro niedriger aus, als das von den stark schwankenden Ertrags- und Aufwandspositionen beeinflusste tatsächliche Jahresergebnis 2021. Es ist dennoch positiv. Die Ergebnisrechnung der Gemeinde Neunkirchen ist 2021 damit auch strukturell ausgeglichen.

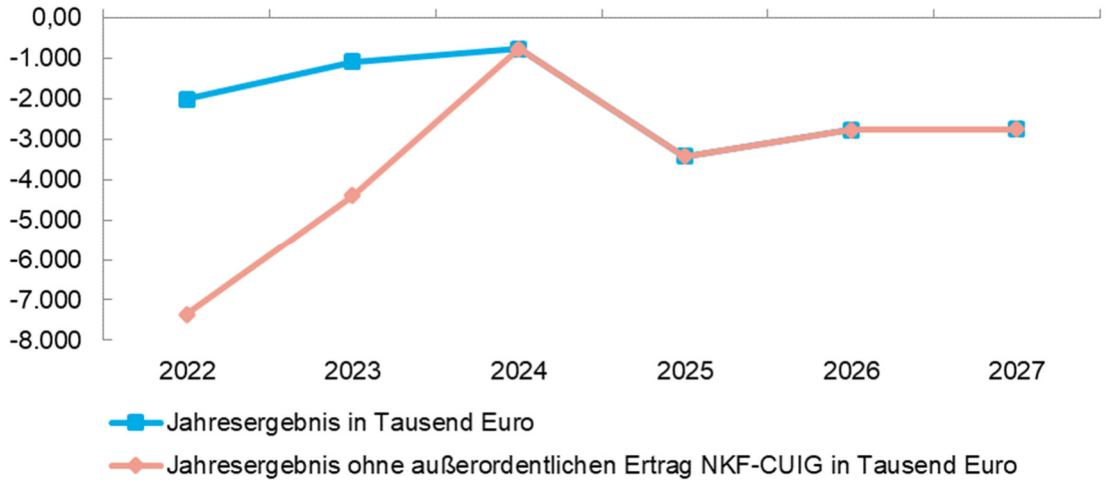
Der Verlauf der erzielten und geplanten Jahresergebnisse ohne die hier mit Durchschnittswerten ersetzten Schwankungspositionen ist Gegenstand des Kapitels 1.4.1 („Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“).

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Neunkirchen erwartet bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2027 ausschließlich negative Jahresergebnisse. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen sind hiermit jedoch nicht verbunden. Die Gemeinde plant weitestgehend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung.

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 Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2022 bis 2027



Die **Gemeinde Neunkirchen** plant von 2022 bis 2027 mit Defiziten von summiert 12,86 Mio. Euro. Da ihre Ausgleichsrücklage zum 31. Dezember 2021 12,13 Mio. Euro beträgt, wird sie diese plangemäß im Jahr 2027 vollständig verbrauchen. Die tatsächliche Entwicklung des Eigenkapitals hängt maßgeblich von den Ist-Ergebnissen der noch offenen Jahresabschlüsse 2022 und 2023 ab.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	11.388 (13.107)	19.700	8.312 (6.593)	9,56 (7,03)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*	6.604 (6.226)	8.700	2.096 (2.474)	4,7 (5,73)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*	2.034 (1.820)	1.850	-184 (30,21)	-1,56 (0,27)
Schlüsselzuweisungen vom Land*	0,00 (0,00)	0,00	0,00 (0,00)	k. A.
Übrige Erträge	16.637	10.778	-5.859	-6,98
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	5.844	8.695	2.851	6,85
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.670	6.309	1.639	5,14
Allgemeine Kreisumlage*	8.241 (8.296)	10.249	2.008 (1.953)	3,70 (3,59)
Übrige Aufwendungen	14.478	18.534	4.056	4,20

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

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

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

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

Erträge

- Die **Gewerbesteuer** ist die wichtigste Ertragsposition der Gemeinde Neunkirchen. Ihre Entwicklung ist grundsätzlich mit erheblichen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken verbunden. Konkretisiert werden diese durch aktuell eingetrübte Konjunkturprognosen.

  In Neunkirchen sind nach Aussage der Gemeinde wenige Steuerpflichtige für einen großen Anteil der Gewerbesteuererträge verantwortlich. Für das Haushaltsjahr 2024 hat die Gemeinde die Gewerbesteuererträge unter Berücksichtigung der örtlichen wirtschaftlichen Entwicklung mit einem Betrag von 19,70 Mio. Euro kalkuliert. Sie stützt ihre Annahmen auf zusätzliche Erfahrungswerte aus den Jahren 2022 und 2023 und sucht zudem aktiv den Kontakt zu den Unternehmen. In allen Jahren der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung plant die Gemeinde mit einem im Vergleich zum Haushaltsjahr 2024 identischen Ansatz. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

- Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** und deren künftige Entwicklung haben eine hohe Bedeutung für den Haushaltsausgleich. Er ist wie die Gewerbesteuererträge stark konjunkturabhängig. Auch hier besteht grundsätzlich ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko. Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Gemeinde Neunkirchen auf Grundlage der zum Zeitpunkt der Planung aktuellsten Steuerschätzungen mit rund 7,39 Mio. Euro veranschlagt. Die weitere Fortschreibung hat sie anhand der Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses des Landes NRW vorgenommen. Die Planung ist nachvollziehbar und beinhaltet kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** kalkuliert die Gemeinde Neunkirchen für 2024 mit einem Betrag von rund 1,73 Mio. Euro. Auch hier hat sie eine Berechnung aufgrund von Steuerschätzungen vorgenommen und in Anlehnung an die Orientierungsdaten des Landes NRW fortgeschrieben. Die Planung ist ebenfalls mit keinem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko verbunden.

- Im Betrachtungszeitraum hat die Gemeinde Neunkirchen bis einschließlich 2023 keine **Schlüsselzuweisungen** erhalten. Gemäß den Festsetzungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz wird ihr 2024 ein Betrag von rund 0,95 Mio. Euro zugewiesen. Im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erwartet die Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen. Aufgrund dieser nachvollziehbar vorsichtigen Annahme sieht die gpaNRW bei der Planung dieser Position kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Bei den **übrigen Erträgen** haben sich bei der Analyse keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Aufwendungen

- Die **Personalaufwendungen** hat die Gemeinde Neunkirchen für 2024 insgesamt mit rund 7,97 Mio. Euro veranschlagt. Sie erwartet bis 2027 einen Anstieg von 9,12 Prozent auf 8,69 Mio. Euro. Der Personalaufwand wurde auf der Basis des Stellenplans 2024 und der tatsächlichen Stellenbesetzung unter Berücksichtigung geplanter Aufwüchse sowie der bereits bekannten und zu erwartenden Tarifabschlüsse berechnet.

In der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Gemeinde Neunkirchen für 2024 einen Gesamtbetrag von 7,18 Mio. Euro. Ab 2026 nimmt die Höhe der geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ab. Die Gemeinde Neunkirchen berücksichtigt jahresbezogen konkrete Planzahlen für Einzelmaßnahmen und weicht daher von den Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes NRW ab. Im Haushaltsjahr 2024 veranschlagt sie z. B. in größerem Umfang Mittel für energetische Beratungen. Da nicht feststeht, ob sich daraus investive Sanierungsmaßnahmen ergeben, veranschlagt die Gemeinde die Mittel für diese Beratungen zunächst konsumtiv.

  Gerade im Baubereich ist die Umsetzbarkeit von verschiedenen Faktoren abhängig, was eine genaue zeitliche Planung erschwert. Daher ist die Fortsetzung oder der Beginn einzelner Maßnahmen in Folgejahren möglich. Die grundsätzliche Umsetzung stellt dies nicht in Frage. Insofern ist es möglich, dass ein Teil der für 2024 geplanten Mittel erst 2025 oder später zahlungswirksam werden. Auf Grundlage der nachvollziehbaren Planung von Einzelpositionen sieht die gpaNRW kein zusätzlich in Kauf genommenes haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Die Gemeinde Neunkirchen plant den Ansatz für die **allgemeine Kreisumlage** 2024 mit einem Betrag von 8,09 Mio. Euro. Sie berücksichtigt hierbei die Festsetzungen zum GFG 2024 und den durch den Kreis Siegen-Wittgenstein für das Jahr 2024 festgesetzten Hebesatz. Dieser liegt bei 36,45 v. H. und damit 1,75 v. H. über dem des Vorjahres.

  Die Aufwendungen für die Kreisumlage sind aufgrund der individuellen Steuerkraft aller Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises über das aktuelle Planjahr hinaus schwer planbar. Unter Berücksichtigung ihrer eigenen Steuerkraft erwartet die Gemeinde Neunkirchen 2027 eine Zahllast für die allgemeine Kreisumlage in Höhe von 10,25 Mio. Euro. Die Entwicklung der allgemeinen Kreisumlage verdeutlicht die finanzielle Belastung der Gemeinde durch den Kreis. Die Gemeinde plant nachvollziehbar und ohne zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Für die **Jugendamtsumlage** veranschlagt die Gemeinde Neunkirchen 2024 einen Betrag von 5,74 Mio. Euro. Sie wählt bei der Ermittlung der Planwerte die gleiche Vorgehensweise wie bei der allgemeinen Kreisumlage. Der Hebesatz für die Jugendamtsumlage liegt 2024 liegt bei 25,82 v. H. und unterschreitet den Wert des Vorjahres damit um 1,28 v. H.. Die gpaNRW sieht bei der Planung kein haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Bei den **übrigen Aufwendungen** sind keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ersichtlich.

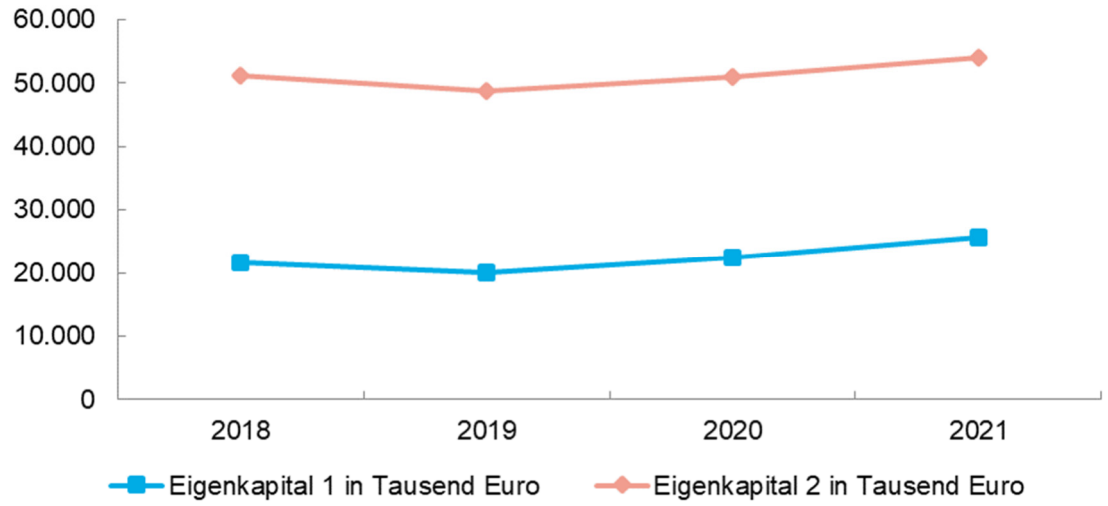
Einige wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen unterliegen großen allgemeinen Risiken. Die Gemeinde Neunkirchen plant ihre Ansätze insgesamt nachvollziehbar und mit der gebotenen Vorsicht. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Positionen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken gezeigt.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Gemeinde Neunkirchen verfügt 2021 interkommunal verglichen über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Ab 2022 erwartet sie bis zum Ende der mittelfristigen Planung 2027 negative Ergebnisse, die das Eigenkapital sukzessive weiter verringern werden.

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 Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2021



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

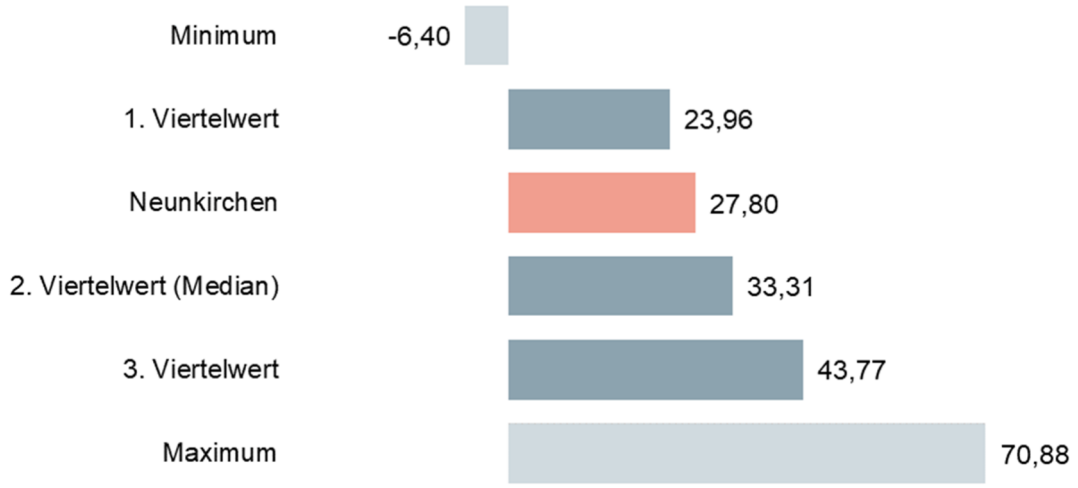
Das Eigenkapital 1 der **Gemeinde Neunkirchen** nimmt im Eckjahresvergleich (2018 bis 2021) um insgesamt rund 4,21 Mio. Euro zu. Neunkirchen weist 2021 eine Ausgleichsrücklage von 12,13 Mio. Euro aus. Seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement zum 01. Januar 2007 hat die Gemeinde ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 33,54 Mio. Euro auf rund 25,77 Mio. Euro zum 31. Dezember 2021 verringert. Sie hat damit bereits rund 23,17 Prozent ihres ursprünglichen Eigenkapitals verbraucht.

Die Gemeinde plant ab 2022 bis 2027 ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Die geplanten Jahresfehlbeträge bis einschließlich 2026 gleicht sie durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage aus. 2027 verbraucht Neunkirchen die Ausgleichsrücklage auf Basis vorliegender Plandaten vollständig. Ergebnis-Hochrechnungen für 2022 und 2023 liefern allerdings deutliche Hinweise darauf, dass sich die Höhe des Eigenkapitals und vor allem der Ausgleichsrücklage zum 31. Dezember 2023 deutlich besser darstellen wird, als zunächst erwartet. Vorbehaltlich der Ergebnisse der offenen

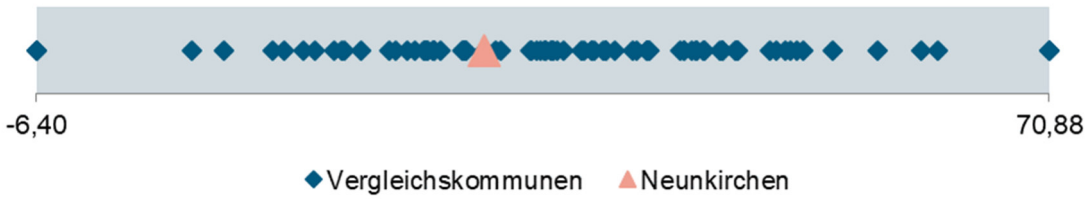
Jahresabschlüsse ist ein vollständiger Verbrauch der Ausgleichsrücklage im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung bis 2027 zum Zeitpunkt der Prüfung als eher unwahrscheinlich einzuschätzen.

2021 stellt sich die Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichskommunen wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 83 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Neunkirchen verfügt 2021 interkommunal betrachtet über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalquote 1. Im Betrachtungszeitraum hat sich die Eigenkapitalquote 1 wie folgt entwickelt:

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	25,40	23,81	23,68	27,80

Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2021

Grund- und Kennzahlen	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	58,24	20,76	57,61	68,24	74,38	86,50	83

Grund- und Kennzahlen	Neun-kirchen	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzie-rungshilfe NKF-CUIG in Prozent	25,05	-7,65	23,30	32,63	43,54	70,53	83
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzie-rungshilfe NKF-CUIG in Prozent	56,66	19,83	56,98	67,63	74,11	86,46	83
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	928	0,00	175	544	865	4.885	82

Auch die Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Neunkirchen ist interkommunal verglichen unterdurchschnittlich. Neben dem Eigenkapital fließen hier die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge ein. Je Einwohner ist die Ausgleichsrücklage höher als bei drei Viertel der übrigen Kommunen. Die Gemeinde Neunkirchen hat damit einen vergleichsweise großen Spielraum, diese als Risikovorsorge für mögliche Fehlbeträge zu nutzen.

Ziel der Gemeinde Neunkirchen muss es sein, ihr Eigenkapital im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nicht oder zumindest nicht in dem von ihr geplanten Umfang zu verringern. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Kommunen die gemäß dem NKF-CUIG realisierte Bilanzierungshilfe im Haushaltsjahr 2026 ganz oder in Anteilen optional gegen das Eigenkapital erfolgsneutral ausbuchen können[11]. Sollte sich die Gemeinde aber stattdessen dafür entscheiden, den Betrag ab 2026 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte.

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

[11] Entsprechend der Regelung des § 6 Abs. 2 NKF-CUIG steht den Kommunen in 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen.

- Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Gemeinde Neunkirchen sind im interkommunalen Vergleich 2021 leicht überdurchschnittlich. Auf Grundlage der vorliegenden Planzahlen ist in den kommenden Jahren mit einem weiteren Anstieg der Verschuldung zu rechnen. Dies wird den künftigen Handlungsspielraum einschränken.
- Die Altersstruktur des Immobilienbestandes und der Verkehrsflächen liefern Hinweise für eine Überalterung und einem damit verbundenen erhöhten Investitions- und Instandhaltungsbedarf.

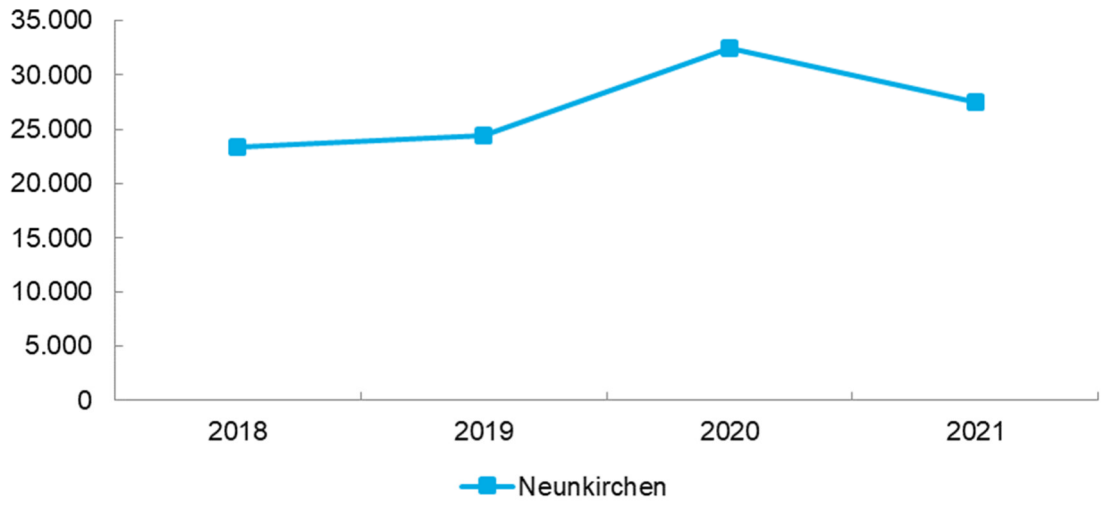
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

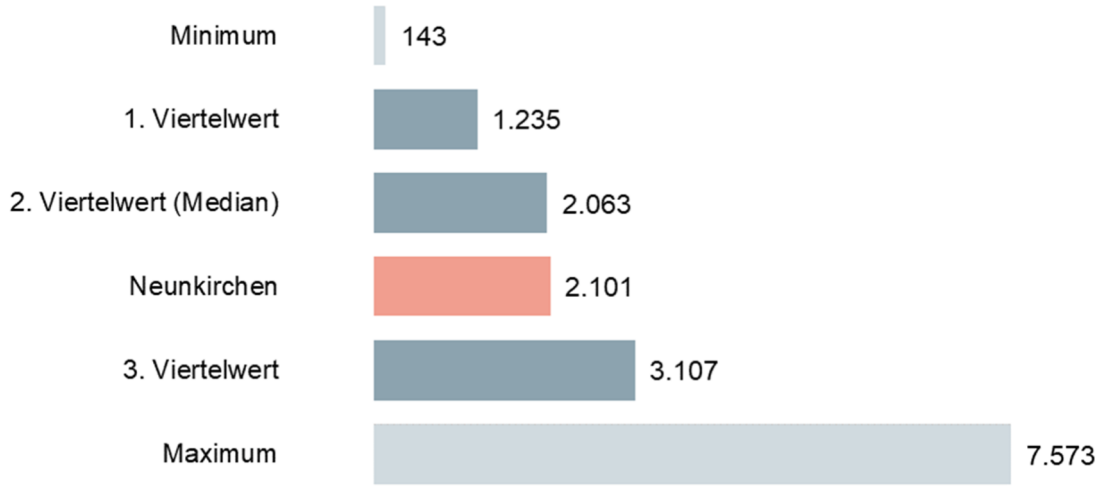
Die **Gemeinde Neunkirchen** hat die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 bisher noch nicht aufgestellt. Ab dem Jahr 2019 nimmt Neunkirchen, wie die meisten Kommunen, die Befreiungsmöglichkeiten gemäß § 116a GO NRW zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen in Anspruch. Für die für den Berichtszeitraum relevanten Jahre 2018 bis 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. In der Gemeinde Neunkirchen fließen die Verbindlichkeiten der Kommunalen Betriebsgesellschaft mbH und des Eigenbetriebs „Gemeindewerk Neunkirchen“ mit den Betriebszweigen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung mit in die Berechnungen ein.

Die ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2021



Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 75 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Von 2018 bis 2021 steigen die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um rund 4,10 Mio. Euro auf 27,47 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung um 17,53 Prozent im Eckjahresvergleich. Der Grund für den Anstieg liegt in der Aufnahme neuer Kredite im Kernhaushalt. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts erhöht die Gemeinde im selben Zeitraum um 4,71 Mio. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich Neunkirchen mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2021

Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.802	141	950	1.555	2.113	5.741	86

Zwischen 2018 und 2021 hat die Gemeinde Neunkirchen ihre Investitionskredite um 1,16 Mio. Euro auf 6,74 Mio. Euro erhöht. Rund 0,70 Mio. Euro hiervon stammen 2021 aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“, für die das Land Nordrhein-Westfalen die Zins- und Tilgungsleistungen in voller Höhe trägt.

Die Liquiditätskredite erhöht die Gemeinde im selben Zeitraum um 3,73 Mio. Euro auf einen Betrag von 10,02 Mio. Euro. Hintergrund ist ein sprunghafter Anstieg im Haushaltsjahr 2020 um

7,49 Mio. Euro aufgrund eines kurzfristig stark erhöhten Liquiditätsbedarfs. 2021 konnte die Gemeinde ihre Liquiditätskredite zwar um 4,51 Mio. Euro verringern, gleichwohl verbleiben diese insgesamt auf einem hohen Niveau.

Die Gemeinde Neunkirchen plant im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung bis 2027 fast durchgängig negative Salden sowohl aus laufender Verwaltungstätigkeit als auch aus Investitionstätigkeit. Dies kann dazu führen, dass die Gemeinde neue Kredite aufnehmen muss (siehe hierzu auch Kapitel 1.3.5.3 „Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)“).

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Die gpaNRW nimmt eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese ebenfalls heran.

Anlagenabnutzungsgrade Neunkirchen 2021

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Neunkirchen in Jahren	Ø RND* Neunkirchen in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	70,00	18,50	73,57
Verwaltungsgebäude	40	80	70,00	20,00	71,42
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	70,00	28,27	59,61

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren von	bis	Ø GND* Neunkirchen in Jahren	Ø RND* Neunkirchen in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70,00	33,50	52,14
Schulen - alle Schulformen	40	80	70,00	26,89	61,59
Schulsporthallen	40	60	70,00	25,00	64,29
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70,00	31,80	54,57
Gebäude Schwimmbad	40	60	70,00	23,00	67,14
Verkehrsflächen**	30	60	50,00	9,00	82,00

* GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer
** Daten aus Teilbericht gpa-Kennzahlenset, Stand 31.12.2021. Die Restnutzungsdauer und der Anlagenabnutzungsgrad konnten für die Gemeinde Neunkirchen nicht flächengewichtet ermittelt werden.

Die **Gemeinde Neunkirchen** hat sich für eher lange Gesamtnutzungsdauern entschieden. Durch längere Gesamtnutzungsdauern verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Zudem wird ein hoher Anlagenabnutzungsgrad erst später erreicht. Hierdurch steigt jedoch das Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen oder ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Aufgrund der darüber liegenden Anlagenabnutzungsgrade ist die Altersstruktur des gemeindlichen Immobilienbestandes insgesamt unausgewogen. Bei zahlreichen Gebäuden ist deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern überschritten. Die unausgewogene Altersstruktur betrifft alle Gebäudegruppen, jedoch in unterschiedlicher Intensität.

Der Bilanzwert der Gebäude ist im Eckjahresvergleich 2018 zu 2021 um rund 1,53 Mio. Euro auf 36,75 Mio. Euro gesunken. Dies entspricht einem Werteverlust von rund vier Prozent. Im Gebäudebestand wurden nach Aussage der Gemeinde in der Vergangenheit laufend Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt (z. B. Kindertagesstätte Altenseelbach, Kopernikus-Grundschule, Grundschule Salchendorf, Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium, Großturnhalle). Durch diese Maßnahmen kann der tatsächliche Zustand besser sein, als der bilanzielle Wert dies darstellt. Die Anpassung der Restnutzungsdauern bearbeitet die Gemeinde derzeit im Rahmen einer Zustandsbewertung. Des Weiteren sind große Modernisierungsmaßnahmen, wie die Modernisierung der Kopernikus-Grundschule, der Großturnhalle, der Grundschule Salchendorf sowie des Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasiums noch nicht abgeschlossen. Dies führt dazu, dass sie im Jahresabschluss als Anlage im Bau ausgewiesen werden. Nach Beendigung der Maßnahmen werden die Anschaffungs- und Herstellungskosten den Gebäuden zugeschrieben und die Nutzungsdauern dementsprechend angepasst.

Gemäß der Einschätzung der Gemeinde Neunkirchen besteht ein hoher Investitionsstau bei einem Großteil der gemeindeeigenen Gebäude. Während sie den Investitions- und Sanierungsbedarf bei den Kindertagesstätten und Schulgebäuden im mittleren Bereich einordnet, schätzt

die Gemeinde den Handlungsbedarf bei den gemeindeeigenen Wohnbauten und Feuerwehrgerätehäusern als besonders hoch ein. Neunkirchen plant diesbezüglich z. B. die Modernisierung und Erweiterung von Feuerwehrgerätehäusern und Fassadensanierungen an gemeindeeigenen Gebäuden. Daneben ist der Neubau des Bauhofs und die weitere Modernisierung des Rathauses geplant.

Auch bei den Verkehrsflächen[12] als wichtiges Infrastrukturvermögen hat sich die Gemeinde für eher lange Nutzungsdauern entschieden. Der Bilanzwert ist zwischen 2018 und 2021 um rund 1,52 Mio. Euro auf 7,03 Mio. Euro gesunken. Insbesondere im Bereich der Straßen sieht die Gemeinde erhöhten Handlungsbedarf. Dies deckt sich mit dem hohen Anlagenabnutzungsgrad. Die Gemeinde plant u. a. Maßnahmen an den Straßen „Am Kirchweg“, „Mühlenbergstraße“, „Obere Liebach“ und „Untere Reihe“. Bei den Wirtschaftswegen schätzt sie den Handlungsbedarf mittelmäßig hoch ein.

Das Kanalvermögen wird in Neunkirchen bei den „Gemeindewerken Neunkirchen“ im Betriebszweig Abwasserentsorgung (eigenbetriebsähnliche Einrichtung) bilanziert. Die Gemeinde sieht auch hier erhöhten Handlungsbedarf und einen zu behebenden Investitions- und Instandhaltungsstau. Sie stützt ihre Annahme auf vorliegende aktuelle Zustandsbewertungen und das Abwasserbeseitigungskonzept.

Im Vorbericht ihres Haushaltsplanes benennt die Gemeinde Neunkirchen die Modernisierung der Infrastruktur als ein wesentliches strategisches Ziel. Sie plant 2024 mit einem Investitionsvolumen in Höhe von rund 11,67 Mio. Euro. Ein Großteil hiervon in Höhe von 8,89 Mio. Euro fällt auf den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden sowie auf Baumaßnahmen. Dies entspricht einem Anteil von 76,17 Prozent. Insgesamt belaufen sich die geplanten Investitionen der Gemeinde von 2024 bis 2027 auf rund 46,99 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind grundsätzlich geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten und aufzuwerten.

Die Herausforderung des Substanzerhalts besteht nicht allein in der Bereitstellung finanzieller Mittel. Problematisch kann zudem die Umsetzung der als notwendig identifizierten und eingeplanten Maßnahmen sein. Gründe dafür sind unter anderem die begrenzten (Planungs-) Kapazitäten der Gemeinde. Vor allem sind jedoch die ausführenden Unternehmen derzeit stark ausgelastet. Dies führte bereits in den letzten Jahren dazu, dass Maßnahmen nicht im geplanten Umfang und Zeitrahmen durchgeführt werden konnten. Ein Beispiel hierfür ist die Dachsanierung an der Kopernikus-Grundschule.

Wie sich die Investitionstätigkeit auf die Finanzplanung auswirkt, wird im folgenden Kapitel näher betrachtet:

[12] Als Verkehrsflächen definiert die gpaNRW Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren), sonstige Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und sonstige Anlagenteile (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

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.

In den Jahren 2018 bis 2021 hat die **Gemeinde Neunkirchen** kumuliert einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 0,10 Mio. Euro erwirtschaftet. Hierbei profitiert Neunkirchen, wie viele andere Kommunen, auch von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2021 erzielt die Gemeinde einen negativen Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit 0,39 Mio. Euro.

Die Gemeinde verzeichnet im Betrachtungszeitraum einen kumulierten negativen Saldo aus Investitionstätigkeit von 4,21 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist, dass besonders in den Jahren 2020 und 2021 die Investitionsauszahlungen die Investitionseinzahlungen deutlich übersteigen.

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 Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2022 bis 2027

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6.570	-3.368	276	-2.872	-2.224	-2.203
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.275	-7.451	-6.055	-13.374	-7.619	-2.036
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-13.845**	**-10.819**	**-5.779**	**-16.246**	**-9.843**	**-4.239**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11.707	10.799	-2.144	16.139	9.797	4.198
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-2.138**	**-20**	**-7.923**	**-107**	**-46**	**-41**

Den 2021 eingeleiteten negativen Trend des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit führt die Haushaltsplanung ab 2022 mit Ausnahme des Planjahres 2024 fast durchgängig fort. In ihrer Finanzplanung für die Jahre 2022 bis 2027 rechnet die Gemeinde Neunkirchen mit einem kumulierten negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 16,96 Mio. Euro. Der Saldo aus Investitionstätigkeit verläuft im gesamten Planungszeitraum kontinuierlich negativ. Der kumulierte negative Saldo beträgt 43,81 Mio. Euro.

Bis 2027 ergeben sich erhebliche Finanzmittelfehlbeträge. Neunkirchen plant insgesamt Liquiditätsabflüsse von rund 60,77 Mio. Euro. Hierdurch wird sich die Verschuldung in den nächsten Jahren voraussichtlich deutlich erhöhen. Insgesamt wird durch zusätzliche Kredite im Betrachtungszeitraum der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen verringert. Wie bereits dargelegt (Kapitel 1.3.5.2 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“), bleibt jedoch abzuwarten, ob die Gemeinde ihre Investitionsplanung tatsächlich realisieren kann.

1.3.5.4 Rückstellungen

- Die sich aus steigenden Pensionslasten ergebenen Zahlungsverpflichtungen können Kreditmittel zur Finanzierung erfordern, wenn entsprechende Finanzanlagen nicht zur Verfügung stehen.

Rückstellungen Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2021

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021
Pensionsrückstellungen	10.403	10.676	11.085	10.580
Sonstige Rückstellungen	1.067	1.063	995	855
Summe der Rückstellungen	**11.470**	**11.739**	**12.080**	**11.435**

Bei Rückstellungen handelt es sich um Verbindlichkeiten, die im laufenden Geschäftsjahr in Höhe und Zeitpunkt noch unsicher sind, aber in der Zukunft erwartet werden. Sie werden jeweils im Zuge der Erstellung des Jahresabschlusses ermittelt und in der Bilanz gesondert dargestellt.

Die **Gemeinde Neunkirchen** hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Gemeinde belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern, wenn entsprechende Finanzanlagen nicht zur Verfügung stehen. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Gemeinde zum 31. Dezember 2021 Vermögen eines Versorgungsfonds in Höhe von 0,16 Mio. Euro. Weitere Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsleistungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat die Gemeinde nicht erworben. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Rückstellungen für Deponien und Altlasten sowie Instandhaltungsrückstellungen hat die Gemeinde im Zeitraum von 2018 bis 2021 nicht gebildet. Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die sie vorrangig Personalrückstellungen und Rückstellungen für Schlussrechnungen ab. Insgesamt hat die Gemeinde Neunkirchen ihre Rückstellungen im Betrachtungszeitraum in etwa konstant gehalten.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Gemeinde Neunkirchen** 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 Neunkirchen konnte bis 2021 Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Dieses gelingt ihr anschließend gemäß ihren Haushaltsplandaten nicht mehr. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.

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

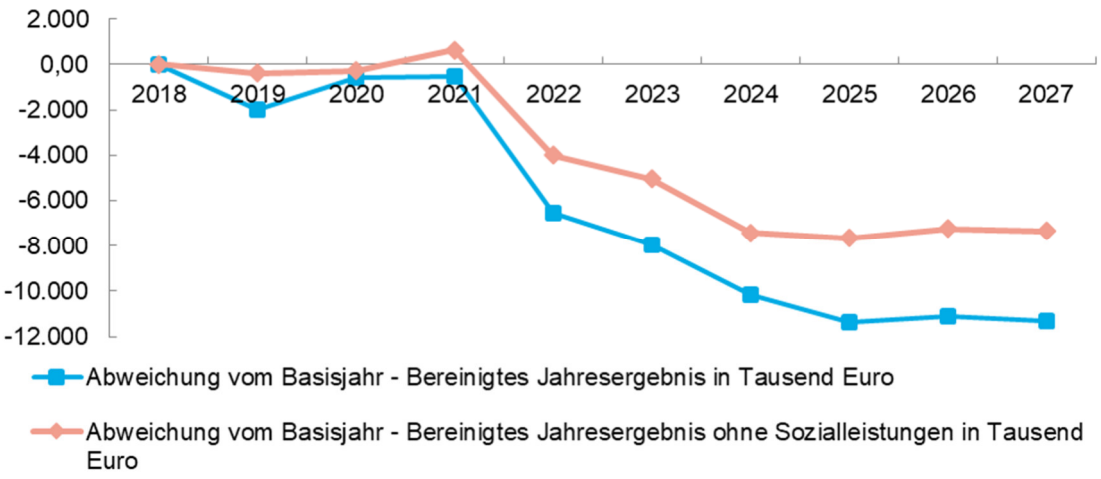
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Gemeinde Neunkirchen** 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 langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 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 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2027



* 2018 bis 2021: IST, 2022 bis 2027: PLAN

Die insgesamt negative Entwicklung zeigt, dass die bisherigen Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Das bereinigte Jahresergebnis der Gemeinde Neunkirchen verschlechtert sich von 2018 bis 2021 um 0,51 Mio. Euro.

Die negative Entwicklung der bereinigten Ergebnisse ist im Anstieg der bereinigten ordentlichen Aufwendungen begründet. Die bereinigten ordentlichen Erträge kann die Gemeinde dagegen nicht in diesem Ausmaß erhöhen. Sie nehmen von 2018 bis 2021 saldiert um lediglich rund 1,61 Mio. Euro zu. Positiven Einfluss haben dabei insbesondere die sonstigen ordentlichen Erträge (+ 0,58 Mio. Euro), die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (+ 0,40 Mio. Euro) und die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte (+ 0,30 Mio. Euro).

Die bereinigten ordentlichen Aufwendungen steigen dagegen im gleichen Zeitraum um 2,30 Mio. Euro an. Großen Anteil daran haben

- die bereinigten Transferaufwendungen[13] (+ 1,23 Mio. Euro),
- die sonstigen ordentlichen Aufwendungen (+ 0,36 Mio. Euro) sowie
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (+ 0,25 Mio. Euro).

Diese Aufwandssteigerungen können durch die zuvor angeführten Ertragssteigerungen nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Gemeinde von Erträgen aus Gewerbe- und Einkommensteuer. Diese Ertragsgrößen können von der Gemeinde Neunkirchen nicht oder nur geringfügig gesteuert werden und sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet.

In den Transferaufwendungen sind die „Sozialleistungen“ enthalten. Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ verringert sich das Defizit des bereinigten Jahresergebnisses 2021 um rund

[13] Transferaufwendungen ohne die allgemeine Kreisumlage und ohne die Gewerbesteuerumlage.

1,15 Mio. Euro. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch „Sozialleistungen“ belastet. Die Sozialleistungen belasten in Neunkirchen, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die gemeindliche Haushalts- und Finanzsituation.

2022 gehen die bereinigten Jahresergebnisse zunächst sprunghaft und anschließend bis zum Ende des Planungszeitraums 2027 kontinuierlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. Hierzu korrespondierend erwartet die Gemeinde in der Haushaltsplanung ab 2024 weiterhin durchgehend Jahresfehlbeträge. Ihre Planannahmen bauen damit nicht auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Da diese allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken unterliegen und von der Gemeinde Neunkirchen nur begrenzt gesteuert werden können, ist dies Ausdruck einer vorsichtigen Planung.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune die Realsteuerhebesätze erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die Gemeinde Neunkirchen hat zuletzt 2023 ihre Hebesätze angepasst. Die Grundsteuer A erhöhte sie um 41 v. H. auf 254 v.H., die Grundsteuer B um 65 v. H. auf 590 v.H. und die Gewerbesteuer um 55 v. H. auf 490 v.H..

2024 hat die Gemeinde Neunkirchen die Realsteuerhebesätze nicht verändert. Sie hat ihre Hebesätze für die Grundsteuer B sowie für die Gewerbesteuer oberhalb der jeweiligen fiktiven Hebesätze 2024 festgelegt. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Mit ihrem Hebesatz für die Grundsteuer A liegt sie 2024 geringfügig unter dem fiktiven Hebesatz.

Im Jahresvergleich 2024 positioniert sich die Gemeinde mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Realsteuerhebesätze im Vergleich 2024

	Neunkirchen	Kommunen im Regierungsbezirk Arnsberg (gewogener Durchschnitt)	Kommunen im Kreis Siegen-Wittgenstein (gewogener Durchschnitt)	Kommunen gleicher Größenklasse	informativ: fiktive Sätze nach dem GFG 2024
Grundsteuer A	254	336	347	316	259
Grundsteuer B	590	655	636	604	501
Gewerbesteuer	490	474	482	450	416

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- **Feststellung**
  Die Gemeinde Neunkirchen fasst die Feststellungsbeschlüsse des Rates zu den Jahresabschlüssen nicht fristgerecht. Zudem liegen die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 bisher noch nicht vor.

- Die Gemeinde Neunkirchen hat ein Berichtswesen etabliert, mit dessen Hilfe sie die Entscheidungstragenden in Politik und Verwaltung unterjährig mit grundlegenden Informationen für die Haushaltsausführung und -steuerung versorgt.

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

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

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

Die Anzeige der Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die **Gemeinde Neunkirchen** beschließt die Haushaltssatzung in der Regel im Laufe des Dezembers und damit nahezu fristgerecht. Im Haushaltsjahr 2021 hat der Gesetzgeber aufgrund der pandemiebedingten Beeinträchtigungen die Frist bis zum 31. März 2021 verlängert. Diese Frist konnte die Gemeinde einhalten.

Die Gemeindeordnung sieht vor, den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres durch den Rat feststellen zu lassen (§ 96 Absatz 1 GO NRW). Dies ist der Gemeinde Neunkirchen durchgängig nicht gelungen. Bezüglich offener Jahresabschlüsse hat sie gegenwärtig Rückstände aufzuarbeiten. Dies gilt auch für die Gesamtabschlüsse. Die Gemeinde hat die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 bisher nicht

aufgestellt. Für die nachfolgenden Jahre hat sie sich jeweils für die größenabhängige Befreiung gemäß § 116a GO NRW entschieden.

Die ohnehin im Verzug befindlichen Jahres- und Gesamtabschlussarbeiten werden seit Ende 2023 zudem durch einen länger andauernden massiven Ausfall der IT behindert, den die Gemeinde nicht zu verantworten hat.[14] Sämtliche Rückstände sollen nach Aussage der Gemeinde im Laufe des Jahres 2025 abgearbeitet werden.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die gesetzliche Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses künftig einhalten. Die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 sollte sie zeitnah aufstellen.

Der Sachbereich Finanzen informiert die kommunalpolitischen Entscheidungstragenden situationsbedingt und anlassbezogen über die Haushaltsbewirtschaftung. Ein terminlich und inhaltlich standardisiertes Berichtswesen wurde bisher nicht etabliert, allerdings gibt es in der Gemeinde Neunkirchen derzeit Überlegungen eine bereits angeschaffte Software für die Weiterentwicklung des Berichtswesens zu nutzen. Ein Controlling für größere Baumaßnahmen wird derzeit aufgebaut und soll auch fortlaufend Informationen zur Kostenentwicklung liefern. Die Verwaltung berichtet zweimal jährlich über den Stand über- und außerplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen und erstellt zudem eine Übersicht über die Ermächtigungsübertragungen.

Die Aufbereitung der Informationen für das interne Finanzcontrolling erfolgt grundsätzlich dezentral. Alle Budgetverantwortlichen haben Zugriff auf die eingesetzte Finanzsoftware und sind darin geschult, entsprechende Auswertungen zu generieren. Ein zentraler Überblick obliegt dem Sachgebiet Finanzen. Im Falle von drohenden oder bereits eingetretene Budgetüberschreitungen werden in Zusammenarbeit zwischen dem Sachgebiet Finanzen und den budgetverantwortlichen Organisationseinheiten geeignete Maßnahmen erarbeitet und eingeleitet. Die Finanzsoftware bietet dahingehend die technischen Möglichkeiten für eine Früherkennung.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Gemeinde Neunkirchen räumt im Falle nicht in Anspruch genommener, aber weiterhin benötigter Haushaltsmittel einer Neuveranschlagung in der folgenden Haushaltsplanung grundsätzlich Vorrang gegenüber der Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr ein. Sie sorgt hiermit für Transparenz.

→ **Feststellung**
Im investiven Bereich kann die Gemeinde Neunkirchen die im Zeitraum 2018 bis 2021 zur Verfügung stehenden Mittel nur zu etwa 47 Prozent tatsächlich in Anspruch nehmen.

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

[14] Der Großteil der IT-Leistungen wird in der Gemeinde Neunkirchen durch einen kommunalen Zweckverband erbracht. Dieser ist u. a. für die Beschaffung, den Betrieb und die Wartung der Hard- und Softwarelösungen zuständig, die den laufenden Verwaltungsbetrieb sowie das Angebot zahlreicher Dienstleistungen der Gemeinde sicherstellen. Der Zweckverband wurde Ende Oktober 2023 Opfer eines kriminellen Cyberangriffs. In der Folge fielen zahlreiche IT-Systeme in sämtlichen Mitgliedskommunen aus. Der mehrere Monate andauernde Prozess der Wiederherstellung schränkte die angeschlossenen Kommunen massiv ein. Der Zeitpunkt, an dem sämtliche entstandene Arbeitsrückstände wieder aufgeholt sein werden, lässt sich derzeit nicht prognostizieren.

munen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Die **Gemeinde Neunkirchen** legte nach eigener Aussage bereits in der Vergangenheit bei der Entscheidung über die Übertragung der Ermächtigungen in das neue Haushaltsjahr stets strenge Maßstäbe an. Die Werte der Ermächtigungsübertagungen im Betrachtungszeitraum bestätigen dies. Neunkirchen hat die langjährig erprobte Praxis zum Anlass genommen und in der Ratssitzung am 19. September 2024 Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen in Abstimmung mit dem Rat schriftlich fixiert. Die Gemeinde legt in den Regelungen fest, dass Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen nur in besonders begründeten Einzelfällen übertragen werden sollen. Alle erfolgten Ermächtigungsübertragungen bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar.

Konsumtive Haushaltsmittel sind nur dann in das Folgejahr übertragbar, wenn durch den zuständigen Fachbereich nachgewiesen wird, dass der Auftrag über die Leistung bereits im geplanten Haushaltsjahr erfolgte. Werden geplante Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen oder in Auftrag gegeben, sind diese zurückzustellen, sofern ihre Durchführung nicht auf einer Rechtspflicht beruht. In begründeten Ausnahmefällen, in denen

- die Umsetzung bzw. Beauftragung von Maßnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht möglich ist,
- für die Umsetzung der Maßnahme im Folgejahr keine oder keine ausreichenden planmäßigen Ermächtigungen vorhanden sind und
- diese auch nicht mehr rechtzeitig in den Haushalt eingestellt werden können,

können investive Ermächtigungen in das Folgejahr übertragen werden.

Sind Erträge oder Einzahlungen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen zweckgebunden, bleiben die entsprechenden Ermächtigungsübertragungen zur Leistung von

- Aufwendungen bis zur Erfüllung des Zwecks und
- Auszahlungen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung im Folgejahr für ihren Zweck

verfügbar.

Darüber hinaus regelt die Gemeinde Neunkirchen auch das Verfahren der Übertragung. Ermächtigungsübertragungen sind demnach schriftlich zu beantragen und zu begründen. Ebenfalls ist anzugeben, wann die Mittel voraussichtlich kassenwirksam ausgezahlt werden. Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Bürgermeister und im Falle seiner Verhinderung der Kämmerer.

Die Gemeinde Neunkirchen hat im gesamten Betrachtungszeitraum dieser Prüfung konsumtive und investive Ermächtigungen nur in geringem Maße ins Folgejahr übertragen. Sie räumt im Falle nicht in Anspruch genommener, aber weiterhin benötigter Haushaltsmittel einer Neuveranschlagung in der folgenden Haushaltsplanung grundsätzlich Vorrang gegenüber der Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr ein.

Ordentliche Aufwendungen Neunkirchen 2018 bis 2021

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	31.807	35.676	32.876	34.095
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	78	208	0	84
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,25**	**0,58**	**0,00**	**0,25**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	31.885	35.883	32.876	34.179
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,25**	**0,58**	**0,00**	**0,25**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	32.092	35.541	31.313	33.063
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**101**	**99,05**	**95,25**	**96,74**

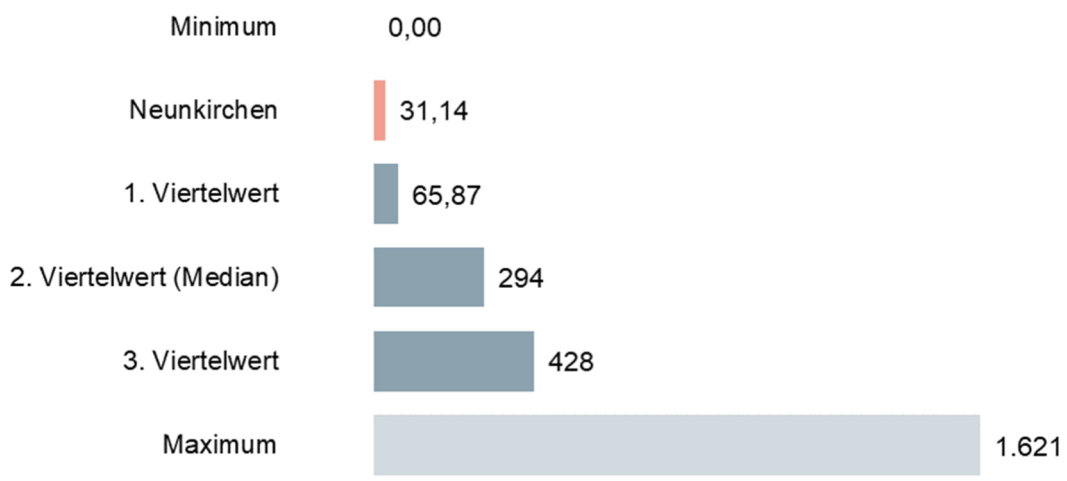
Die Gemeinde Neunkirchen hat ihre Aufwendungen außer im Jahr 2018 in allen Betrachtungsjahren in ausreichender Höhe veranschlagt. Sie verzichtet weitestgehend vollständig auf die Übertragung von Ermächtigungen im Bereich der ordentlichen Aufwendungen. Gleiches gilt für ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Investive Auszahlungen Neunkirchen 2018 bis 2021

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.037	4.465	6.574	10.752
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	401	21	15	407
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**9,92**	**0,46**	**0,23**	**3,79**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.437	4.486	6.589	11.159
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**9,03**	**0,46**	**0,23**	**3,65**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.471	2.123	3.023	4.917
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**55,68**	**47,33**	**45,88**	**44,06**

In den Jahren 2018 bis 2021 hat die Gemeinde Neunkirchen investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 0,21 Mio. Euro übertragen. Im interkommunalen Vergleich reiht sich die Gemeinde 2021 einwohnerbezogen wie folgt ein:

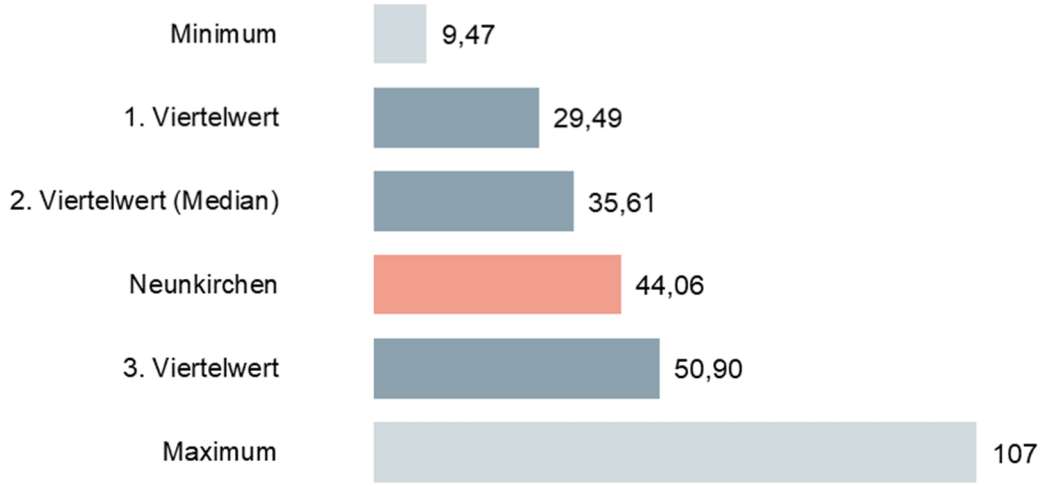
Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 76 Werte eingeflossen.

Die Gemeinde Neunkirchen überträgt 2021 Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen interkommunal verglichen in unterdurchschnittlicher Höhe. Die zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze lassen jedoch keine Rückschlüsse auf die Höhe der tatsächlich verausgabten Mittel zu. Wie viel die Gemeinde Neunkirchen von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln in Anspruch genommen hat, zeigt der Grad der Inanspruchnahme. Dieser stellt den Anteil der tatsächlich erfolgten Auszahlungen im Verhältnis zum fortgeschriebenen Ansatz dar.

Grad der Inanspruchnahme investiver Auszahlungsermächtigungen je Einwohner in Euro 2021



Der Vergleich enthält die Werte von 75 Kommunen.

In den Jahren 2018 bis 2021 hat die Gemeinde Neunkirchen ihre investiven Auszahlungsermächtigungen kumuliert nur zu 46,99 Prozent in Anspruch genommen. Die Gemeinde Neunkirchen plant stets deutlich mehr investive Maßnahmen ein als sie realisieren kann.

Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass die Gemeinde Neunkirchen wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen.

Gerade bei den größeren Investitionsvorhaben kommt es häufig zu zeitlichen Verzögerungen. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Daneben führen insbesondere unvorhergesehene Ereignisse dazu, dass Zeitpläne nicht eingehalten werden können oder Prioritäten anders gesetzt werden müssen. Eine direkte Einflussnahme ist den Kommunen wie im Fall der Modernisierung der Großturnhalle oft nicht möglich. In diesem Beispiel ergaben sich Verzögerungen durch notwendige Zusatzarbeiten, die erst während der Umsetzung der Maßnahme erkennbar wurden. Die Gemeinde Neunkirchen sollte dennoch ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen, um die Aussagekraft der Investitionsplanung nach Möglichkeit zu verbessern.

Nach den Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen grundsätzlich erst dann im Finanzplan veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus den Unterlagen 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.

Durch die Veranschlagung im Haushalt der Gemeinde Neunkirchen bilden die Planungen der vergangenen Jahre nicht die tatsächliche Investitionstätigkeit ab. Dies hat ebenfalls Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes.

- **Empfehlung**
  Die Gemeinde Neunkirchen sollte in den Haushaltsplänen investive Haushaltsansätze nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Voraussetzung für eine Mittelveranschlagung für Baumaßnahmen sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.

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**
  Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde Neunkirchen noch nicht verschriftlicht.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Die **Gemeinde Neunkirchen** hat bislang keine strategischen Vorgaben schriftlich festgelegt, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

Die Gemeinde benennt u. a. im Vorbericht ihres Haushaltsplanes eine verstärkte Akquise von Fördermitteln als ein wesentliches Ziel. In Neunkirchen akquirieren die fachlich zuständigen Organisationseinheiten Fördermittel grundsätzlich selbstständig. Die Verwaltungsleitung steuert und unterstützt den Gesamtprozess zentral. Innerhalb der Verwaltungsleitung hat die Gemeinde 2019 eine Stabstelle implementiert, die u. a. dieses Aufgabenfeld verantwortet.

Mit der Einrichtung dieser Stabstelle hat die Gemeinde Neunkirchen organisatorisch und personell die Möglichkeiten einer weitreichenden Vernetzung geschaffen. Die Gemeinde verfügt über einen zentralen Überblick über Förderprogramme und Fördermöglichkeiten. Hierfür nutzt sie Informationsquellen von verschiedenen Institutionen (Bezirksregierung, Ministerien, Banken etc.) und sucht zudem nach eigener Aussage den direkten Kontakt zu Bundes- und Landtagsabgeordneten. Auf unterstützende externe Beratung greift sie nur in notwendigen Ausnahmefällen (z. B. größere Baumaßnahmen) zurück.

Die einwandfreie Abwicklung von Förderprojekten und die Vermeidung von Rückzahlungen bereits gewährter Förderungen sichert die Gemeinde Neunkirchen nach eigener Aussage durch aufeinander abgestimmte zentral und dezentral organisierter Kontrollmechanismen. Fördermittelanträge sind in Neunkirchen in der Vergangenheit nur dann gescheitert, wenn keine ausreichenden Mittel für alle Anträge vorhanden waren (Programm-Überzeichnung, Vergabe nach dem „Windhund-Prinzip“ etc.).

- **Empfehlung**
  Die Gemeinde Neunkirchen sollte strategische Vorgaben und Ziele zur Gewinnung von Fördermitteln formulieren. Hierdurch kann sie eine regelmäßige Prüfung von Fördermöglichkeiten und eine einheitliche Vorgehensweise aller in den Prozess involvierten Organisationseinheiten sicherstellen.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise schriftlich festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Organisationen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Die Gemeinde Neunkirchen erstellt regelmäßig Berichte und versorgt die Entscheidungstragenden in Politik und Verwaltung mit aktuellen Informationen. Sie konnte in der Vergangenheit Rückforderungen vermeiden, indem sie Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht hat.

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 Entscheidungstragende anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Ihre Fördermittel bewirtschaftet die **Gemeinde Neunkirchen** dezentral in den jeweils fachlich zuständigen Organisationseinheiten. Deren Zuständigkeit umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten programmspezifischer Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Dokumentation und das Erstellen von Verwendungsnachweisen.

Die Gemeinde berichtet einmal jährlich im Rahmen einer Ratssitzung gegenüber den Entscheidungstragenden in Politik und Verwaltung sowie einer interessierten Öffentlichkeit. Die standardisierten Berichte erarbeitet die u. a. hierfür eingerichtete Stabstelle. Weitere Informationen stellt die Gemeinde maßnahmenbezogen in den jeweils zuständigen Fachausschüssen zur Verfügung.

Die Gemeinde Neunkirchen pflegt eine Übersicht über alle laufenden Fördermaßnahmen und hat hierdurch einen zentralen Überblick. Sie sollte die Datei laufend auf die Abbildung folgender Mindestinhalte überprüfen:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Neunkirchen hat für ihr Kreditmanagement bisher noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Neunkirchen 2023

Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	13.233
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	10.000
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	23
Anzahl Kreditgeber	9

* Davon Kredite aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ in Höhe von rund 0,63 Mio. Euro.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat die **Gemeinde Neunkirchen** bisher nicht in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich formuliert. Verbindliche fixierte Vorgaben können helfen, die Transparenz des Zustandekommens künftiger Kreditentscheidungen zu verbessern. Sie dokumentieren zudem den Willen des Rates der Gemeinde, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und schafft Rechtssicherheit für die Entscheidungstragenden.

Die Gemeinde Neunkirchen verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Das Kreditportfolio enthält keine potenziell risikobehafteten Finanzierungsinstrumente wie Fremdwährungskredite oder risikobehaftete Derivate. Auch wenn die Gemeinde den in der Praxis etablierten eingeschlagenen Weg fortsetzen will, sollte sie hierfür verbindliche Festlegungen treffen. Nach eigener Aussage plant die Gemeinde Neunkirchen Mitte 2025 in enger Abstimmung mit dem Rat eine entsprechende Dienstanweisung zu erlassen.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte - wie bereits von ihr geplant - grundlegende strategische und organisatorische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Der Handlungsrahmen kann Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahrensregelungen und einen klar definierten zulässigen Umfang von Kreditgeschäften enthalten.

Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Neben strategischen Festlegungen und Zielsetzungen sollte eine Richtlinie insbesondere Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten:

- Der Anwendungsbereich der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen Ziele und Grundsätze ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde Neunkirchen verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Gemeinde Prioritäten festlegen.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde Neunkirchen gehören.
- Die Gemeinde Neunkirchen sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter Finanzierungsinstrumente treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Gemeinde bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
    - Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Gemeinde Neunkirchen 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.

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

Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Gemeinde in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.[15] Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.[16]

Die Gemeinde Neunkirchen wendet die oben beschriebenen Mindestinhalte in der Praxis zum Teil schon an. Sie orientiert sich nach eigener Aussage bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Gemeinde Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. Neunkirchen bemüht sich um eine ausgeglichene Portfoliostruktur und minimiert insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**
Für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Neunkirchen noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und –anlagen Neunkirchen in Tausend Euro zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel	3.138
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	159
... davon Anteile am Versorgungsfonds	159
Ausleihungen	58

Die **Gemeinde Neunkirchen** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Sie hat in den letzten Jahren aufgrund geldmarktbedingt geringer Renditemöglichkeiten sowie mangels überschüssiger Liquidität keine Mittel mehr angelegt. Kurzfristig vorhandene überschüssige Liquidität hält die Gemeinde auf ihren Geschäftskonten oder nutzt diese zum Abbau von Liquiditätskrediten, wenn dies wirtschaftlich erscheint.

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

[16] 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.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf die wesentlichen Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Neunkirchen 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 Entscheidungstragenden. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen. Neunkirchen plant Mitte 2025 eine entsprechende Dienstanweisung zum Anlagemanagement zu erlassen. Sie wird die Regelungen mit denen zum Kreditmanagement zusammenfassen. (vgl. Kapitel 1.4.5.1 Kreditmanagement).

→ **Empfehlung**
Wie bereits von ihr geplant, sollte sich die Gemeinde Neunkirchen für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken.

Die Gemeinde kann die Vorgaben an ihre konkreten Bedürfnisse anpassen und ihre Vorgaben auf die folgenden Mindestinhalte beschränken:

- 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 Neunkirchen verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
    - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
    - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
    - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde Neunkirchen 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 Neunkirchen 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 Wertpapierhandelsgesetz[17] 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 Neunkirchen 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, welche die Gemeinde in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

[17] 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 2024/2025 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Neunkirchen konnte bis 2021 Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Dieses gelingt ihr anschließend gemäß ihren Haushaltsplandaten nicht mehr. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	58	E1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	60
F2	Die Gemeinde Neunkirchen fasst die Feststellungsbeschlüsse des Rates zu den Jahresabschlüssen nicht fristgerecht. Zudem liegen die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 bisher noch nicht vor.	61	E2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die gesetzliche Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses künftig einhalten. Die Gesamtabschlüsse 2017 und 2018 sollte sie zeitnah aufstellen.	62
F3	Im investiven Bereich kann die Gemeinde Neunkirchen die im Zeitraum 2018 bis 2021 zur Verfügung stehenden Mittel nur zu etwa 47 Prozent tatsächlich in Anspruch nehmen.	62	E3	Die Gemeinde Neunkirchen sollte in den Haushaltsplänen investive Haushaltsansätze nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Voraussetzung für eine Mittelveranschlagung für Baumaßnahmen sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.	66
F4	Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde Neunkirchen noch nicht verschriftlicht.	67	E4	Die Gemeinde Neunkirchen sollte strategische Vorgaben und Ziele zur Gewinnung von Fördermitteln formulieren. Hierdurch kann sie eine regelmäßige Prüfung von Fördermöglichkeiten und eine einheitliche Vorgehensweise aller in den Prozess involvierten Organisationseinheiten sicherstellen.	67
F5	Die Gemeinde Neunkirchen hat für ihr Kreditmanagement bisher noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.	69	E5	Die Gemeinde Neunkirchen sollte - wie bereits von ihr geplant - grundlegende strategische und organisatorische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Der Handlungsrahmen kann Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahrensregelungen und einen klar definierten zulässigen Umfang von Kreditgeschäften enthalten.	69

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Neunkirchen noch keinen grundlegenden und strategischen Handlungsrahmen schriftlich fixiert.	71	E6	Wie bereits von ihr geplant, sollte sich die Gemeinde Neunkirchen für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken.	72

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Neunkirchen 2017	Neunkirchen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	119,4	98,49	86,55	99,39	103	108	121	82
Eigenkapitalquote 1	23,1	27,80	-6,40	23,96	33,31	43,77	70,88	83
Eigenkapitalquote 2	58,1	58,24	20,76	57,61	68,24	74,38	86,50	83
Fehlbetragsquote	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	18,5	15,10	0,17	30,12	36,44	43,87	57,70	83
Abschreibungsintensität	7,1	7,44	2,14	7,86	9,17	10,88	15,96	80
Drittfinanzierungsquote	67,9	79,32	37,16	55,74	62,17	71,02	87,20	76
Investitionsquote	68,4	193	3,16	92,23	136	198	553	80
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	80,9	84,35	62,00	87,46	96,40	102	121	81
Liquidität 2. Grades	54,7	41,55	7,77	53,53	124	232	3.328	81
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	3,5	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,4	18,79	0,18	4,30	6,43	10,75	29,24	81

Kennzahlen	Neunkirchen 2017	Neunkirchen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,8	0,51	0,00	0,26	0,60	1,21	5,37	82
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	76,3	70,56	29,78	50,80	58,21	67,09	77,62	79
Zuwendungsquote	6,2	10,68	7,43	13,13	17,28	24,47	44,31	80
Personalintensität	20,5	17,68	9,63	16,45	17,76	20,43	26,46	82
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,3	14,12	8,09	14,98	17,42	21,10	28,78	82
Transferaufwandsquote	50,9	50,82	30,30	40,88	45,62	49,57	67,07	82

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) Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	6.367	1.581	-1.911	2.381	3.429	2.370
Gewerbesteuer	18.417	14.460	14.144	7.128	11.388	13.107
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.739	6.221	6.426	6.139	6.604	6.226
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.619	1.638	1.816	1.992	2.034	1.820
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen*	1.323	589	600	7.055	614	2.036

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durch-schnittswerte
Summe Erträge	**27.099**	**22.909**	**22.986**	**22.314**	**20.640**	**23.189**
Allgemeine Kreisumlage	6.985	8.286	9.990	7.980	8.241	8.296
Steuerbeteiligungen**	2.932	2.220	2.118	549	941	1.752
Summe Aufwendungen	**10.121**	**10.506**	**12.108**	**8.529**	**9.182**	**10.048**
Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	**16.978**	**12.403**	**10.878**	**13.785**	**11.458**	**13.141**

* Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen
** Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Tabelle 4: Eigenkapital Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2021

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	21.560	19.927	22.336	25.771
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0
Eigenkapital 1	**21.560**	**19.927**	**22.336**	**25.771**
Sonderposten für Zuwendungen	25.562	25.019	25.121	24.986
Sonderposten für Beiträge	4.114	3.820	3.526	3.241
Eigenkapital 2	**51.236**	**48.766**	**50.983**	**53.998**
Bilanzsumme	**84.889**	**83.698**	**94.322**	**92.713**

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	18.852	19.803	27.624	23.563

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	2.045	1.395	658	651
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	38	37	38	38
Forderungen gegenüber Sondervermögen	957	931	1.061	1.525
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	7.560	7.022	6.603	6.122
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	**23.372**	**24.462**	**32.471**	**27.471**

* In der Gemeinde Neunkirchen werden die „Kommunale Betriebsgesellschaft mbH“ und der Eigenbetrieb „Gemeindewerk Neunkirchen“ mit den Betriebszweigen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung mit in die Berechnungen einbezogen.

Tabelle 6: Schulden Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2021

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	5.576	5.832	7.203	6.737
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	6.290	7.037	14.527	10.017
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.188	1.032	743	981
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	69	47	0	0

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Sonstige Verbindlichkeiten	2.301	1.700	960	951
Erhaltene Anzahlungen	3.428	4.155	4.191	4.876
Verbindlichkeiten	**18.852**	**19.803**	**27.624**	**23.563**
Rückstellungen	11.470	11.739	12.080	11.435
Sonderposten für den Gebührenausgleich	0	0	0	0
Schulden	**30.322**	**31.542**	**39.704**	**34.998**
Forderungen	3.427	3.040	3.778	4.102
Liquide Mittel	1.718	1.427	10.220	3.138
Effektive Schulden	**25.178**	**27.075**	**25.707**	**27.758**
Ausleihungen	58	58	58	58
Wertpapiere des Anlagevermögens	159	159	159	159
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	0
Sonstige Vermögensgegenstände	219	235	252	29
Erweiterte Effektivverschuldung	**24.741**	**26.622**	**25.236**	**27.511**

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	**1.581**	**-1.911**	**2.381**	**3.429**	**-2.025**	**-1.088**	**-781**	**-3.428**	**-2.780**	**-2.759**
Gewerbesteuer	14.460	14.144	7.128	11.388	10.600	14.700	19.700	19.700	19.700	19.700
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.221	6.426	6.139	6.604	6.600	7.000	7.385	7.895	8.330	8.700
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.638	1.816	1.992	2.034	1.610	1.650	1.730	1.780	1.815	1.850
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	950	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	589	600	7.055	614	652	750	720	765	785	800
Summe der Erträge	**22.909**	**22.986**	**22.314**	**20.640**	**19.462**	**24.100**	**30.485**	**30.140**	**30.630**	**31.050**
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	8.286	9.990	7.980	8.241	8.506	8.095	8.090	9.972	10.111	10.249
Steuerbeteiligungen	2.220	2.118	549	941	850	1.050	2.200	1.400	1.400	1.400
Summe der Aufwendungen	**10.506**	**12.108**	**8.529**	**9.182**	**9.356**	**9.145**	**10.290**	**11.372**	**11.511**	**11.649**
Saldo der Bereinigungen	**12.403**	**10.878**	**13.785**	**11.458**	**10.107**	**14.955**	**20.195**	**18.768**	**19.120**	**19.401**
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	3.299	5.258	2.740	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	**-10.821**	**-12.789**	**-11.404**	**-11.328**	**-17.389**	**-18.783**	**-20.976**	**-22.196**	**-21.899**	**-22.160**
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1.968	-583	-506	-6.568	-7.962	-10.154	-11.375	-11.078	-11.339

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Gemeinde Neunkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2027

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	**-10.821**	**-12.789**	**-11.404**	**-11.328**	**-17.389**	**-18.783**	**-20.976**	**-22.196**	**-21.899**	**-22.160**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-492	-378	-445	-377	-1.130	-1.200	-1.463	-640	-609	-612
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-557	-484	-502	-446	-627	-624	-621	-1.510	-1.531	-1.542

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jugendamtsumlage	4.035	5.808	4.445	5.413	5.892	6.185	5.735	6.648	6.787	6.925
Saldo aus Sozialleistungen	**-5.083**	**-6.670**	**-5.392**	**-6.236**	**-7.649**	**-8.009**	**-7.819**	**-8.798**	**-8.926**	**-9.080**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-5.738**	**-6.119**	**-6.013**	**-5.091**	**-9.740**	**-10.774**	**-13.157**	**-13.398**	**-12.973**	**-13.080**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1.968	-583	-506	-6.568	-7.962	-10.154	-11.375	-11.078	-11.339

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Neunkirchen 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 Neunkirchen führt Vergabeverfahren dezentral in den Fachbereichen durch. Sie kann aufgrund einer Vereinbarung den zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein nutzen. Dies ist tatsächlich aber eher selten der Fall. Eine Funktionstrennung von Maßnahmenumsetzung und Ausschreibungsdurchführung ist in Neunkirchen nicht gesichert.

Die **Organisation des Vergabeverfahrens** hat die Gemeinde Neunkirchen in einer Dienstanweisung geregelt. Diese Regelungen hat die Gemeinde zuletzt 2020 aktualisiert. Die gpaNRW empfiehlt, zu verschiedenen Aspekten ergänzende Bestimmungen in die Vergabedienstanweisung aufzunehmen.

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

Auch eine regelmäßige Prüfung der **Nachtrag**s- oder Erweiterungsaufträge findet in der Gemeinde Neunkirchen bislang nicht statt. Hierfür bietet sich eine zentrale Einheit innerhalb der Verwaltung an. Ergänzend könnte die Gemeinde ein zentrales Nachtragsmanagement einführen. Eine weitergehende Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten liefern. Diese Analyse der **Abweichungen** könnte bei zukünftigen Ausschreibungen hilfreich sein bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen sowie Hinweise auf mögliche Bieterstrategien liefern.

In einer Dienstanweisung hat die Gemeinde Neunkirchen Regelungen für das Verhalten bei der Annahme von Vorteilen getroffen. Diese Dienstanweisung enthält auch Hinweise zum Umgang mit **Sponsoring**. Mit einer gesonderten **Dienstanweisung zur Korruptionsprävention** könnte die Gemeinde die Regelungen zur Vorbeugung von Korruption stärken.

Bezüglich der Umsetzung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sieht die gpaNRW bei der Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche noch Optimierungspotential.

Zudem empfiehlt die gpaNRW der Gemeinde Neunkirchen, bei der Schwachstellenanalyse ihre Bediensteten einzubeziehen.

Die **Maßnahmenbetrachtung** von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen zeigt Optimierungspotenzial bei der formalen Durchführung der Vergabemaßnahmen. Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir insbesondere bei der Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

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 Neunkirchen 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**
  Ein Teil der Vergabeverfahren in der Gemeinde Neunkirchen wird dezentral abgewickelt, obwohl eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis besteht. Bestimmte Abläufe sollte die Gemeinde zentral organisieren. Ab einer bestimmten Wertgrenze treffen die politischen Gremien der Gemeinde die Zuschlagsentscheidung.

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.

Vergabedienstanweisung

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die **Gemeinde Neunkirchen** im Jahr 2020 eine Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren erlassen. Die Vergabedienstanweisung gilt für alle Fachbereiche der Gemeinde.

Hinsichtlich von Bekanntmachungen im Vergabeverfahren wird in Ziffer 35 der Vergabedienstanweisung die Regelung getroffen, dass nach erteiltem Zuschlag von einer Bekanntmachung abgesehen werden kann, wenn der geschätzte Auftragswert unter 25.000 Euro liegt. Dies entspricht nicht den Vorgaben des § 20 Abs. 3 VOB[18]/A. Danach ist nach der Zuschlagserteilung zu informieren, wenn bei

- beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb der Auftragswert 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer,
- freihändigen Vergaben der Auftragswert 15.000 Euro ohne Umsatzsteuer

übersteigt.

In der Dienstanweisung sind die EU-Schwellenwerte benannt. Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert. Auf diese Wertgrenzen zur Durchführung von beschränkten oder freihändigen Vergaben verweist die Vergabedienstanweisung nicht ausdrücklich. Bestandteil der Dienstanweisung ist eine Wertgrenzen-Matrix als Anlage 3. Diese nimmt Bezug auf die Wertgrenzen der kommunalen Vergabegrundsätze.

Zudem wird in der Dienstanweisung der Gemeinde auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 16. Dezember 2004 und die Kommunalen Vergabegrundsätze vom 28. August 2018 verwiesen. Beide Regelungen sind überarbeitet worden und liegen in aktuellerer Version vor.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte ihre Vergabedienstanweisung aktualisieren und anpassen.

Vergabestelle

Die Gemeinde Neunkirchen ist eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein eingegangen. So kann auf ein gebündeltes Fachwissen zurückgegriffen werden, ohne dass dafür eigene personelle Ressourcen vorhanden sein müssen. Basis dieser Zusammenarbeit ist ein Kooperationsvertrag.

Die Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein soll nach der Vereinbarung die Durchführung sämtlicher Vergabeverfahren ab einer Wertgrenze von 10.000 Euro übernehmen. Die interkommunale Zusammenarbeit regelt die Zuständigkeit zwischen der zentralen Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein und den Fachbereichen der Gemeinde Neunkirchen. Die zentrale Vergabestelle ist für die Veröffentlichungen zuständig, führt die Submission durch, wertet die Angebote aus und erstellt einen Preisspiegel. Zudem holt die zentrale Vergabestelle Registerauskünfte ein. Die Feststellung des Bedarfs, die Leistungsbeschreibung und die fachtechnische Prüfung erfolgt durch die Fachbereiche der Gemeinde Neunkirchen. Dabei bedient sich

[18] Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A)

die Gemeinde oft eines Fachplaners oder einer Fachplanerin. Die Abwicklung des Verfahrens obliegt ebenfalls den Fachbereichen der Gemeinde Neunkirchen.

Die gpaNRW befürwortet die Nutzung einer zentralen Vergabestelle im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit ausdrücklich. Die Gemeinde Neunkirchen sollte allerdings grundsätzlich klären, ob die Zusammenarbeit ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Besonderheiten zu beachten.

In der Praxis führt die Gemeinde Neunkirchen allerdings häufiger eigenständig ihre Vergabeverfahren dezentral innerhalb der Fachbereiche der Gemeinde durch. Die Gemeinde Neunkirchen hat dafür keine eigene zentrale Vergabestelle und keine Submissionsstelle eingerichtet. Konkrete Zuständigkeiten für einzelne Arbeitsschritte dieses Prozesses enthält die Dienstanweisung nicht. Durch die dezentrale Abwicklung läuft die Gemeinde Neunkirchen Gefahr, dass die Vergabeverfahren in den verschiedenen Fachbereichen nicht standardisiert bearbeitet werden. Die Vergabevorschriften werden so möglicherweise nicht einheitlich angewandt. Eine rechtssichere Bearbeitung sollte aber das Ziel der Gemeinde Neunkirchen sein. Zudem wird bei einer organisatorischen Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung die Korruptionsgefahr minimiert. So ist ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des Vergabeverfahrens unterbunden.

Wenn sich die generelle Nutzung des zentralen Vergabeservice des Kreises in der Gemeinde Neunkirchen nicht durchsetzt, sollte die Gemeinde zumindest einzelnen Tätigkeit eines Vergabeverfahrens zentralisieren. Dazu gehören unserer Auffassung nach folgende Tätigkeiten:

- Gestaltung der internen Vergaberegelungen (Dienstanweisung),
- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z.B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen und
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass Vergabeverfahren, die komplett innerhalb der Gemeindeverwaltung durchgeführt werden, einheitlich abgewickelt werden. Dabei kann eine Zentralisierung von Aufgaben eine gute Unterstützung sein. Zudem sollte sie Zuständigkeitsregelungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen.

Eine Vergabemanagementsoftware nutzt die Gemeinde Neunkirchen nicht. Eine solche Software bietet u.a. folgende Vorteile:

- sie unterstützt bei der eVergabe,
- durch integriertes Vergaberecht (eu-weit und national) werden einheitliche und rechtssichere Vergaben unterstützt,
- sie unterstützt bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte prüfen, ob sie zukünftig zur einheitlichen Abwicklung der internen Verfahren eine Vergabemanagementsoftware einsetzt. Wenn sie sich dazu entschließt, sollte diese mit der Softwarelösung des Kreises kompatibel sein.

Beteiligung von Rat und Ausschüssen

Nach der Zuständigkeit der gemeindlichen Ausschüsse in Neunkirchen trifft der Bau- und Planungsausschuss Entscheidungen über Auftragserteilungen von über 20.000 bis 160.000 Euro. Oberhalb der Wertgrenze von 160.000 Euro ist der Rat der Gemeinde Neunkirchen zuständig.

Grundsätzlich sind Kommunen frei darin, ihre Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten zu organisieren. Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an das politische Gremium hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte allerdings bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Kommune unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist nur unter strengen Anforderungen möglich und kann sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bietenden verbunden sein. Bei geförderten Maßnahmen können Rückforderungsansprüche des Fördermittelgebers begründet werden.

Somit hat das politische Gremium nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Prüfung der korrekten Durchführung der Verfahrensschritte und eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein. Eine zeitliche Verzögerung der Verfahrensdauer oder Dringlichkeitsentscheidungen können die Folge einer Beteiligung zu diesem Zeitpunkt des Verfahrens sein.

Sinnvoller kann es daher sein, dass die Gemeinde Neunkirchen die politischen Gremien im Zuge der Haushaltsberatungen und im Vorfeld einbindet. Dies kann dadurch umgesetzt werden, dass der Rat bzw. der zuständige Ausschuss jeweils die Ausschreibungen der einzelnen Projekte beschließt. Grundsätzlich ist dies nicht notwendig, da die Legitimation schon durch Beschluss des Haushaltes gegeben ist. Die Politik setzt mit dem Haushalt den Rahmen, in dem sich die Verwaltung bei der Durchführung des Vergabeverfahrens bewegen muss.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Vergabeentscheidung stärker auf die Verwaltung übertragen. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Zudem hat das politische Gremium nur sehr begrenzte Möglichkeiten, von der durch die Vergabevorschriften gelenkten Vergabeentscheidung abzuweichen.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inan-

spruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.[19]

→ **Feststellung**
Eine regelmäßige Prüfung der Vergabeverfahren erfolgt in Neunkirchen nicht.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.[20] Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge[21] 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 Neunkirchen** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sie hat auch keine anderen Regelungen getroffen, um eine Prüfung der Vergaben durchzuführen.

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

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung hält die gpaNRW eine verpflichtende regelmäßige Vergabeprüfung für sinnvoll. Die Überprüfung der Vergaben durch eine rechnungsprüfende Person fördert die Durchführung von rechtmäßigen und transparenten Vergabeverfahren und somit die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der Kämmerer der Gemeinde Neunkirchen prüft unter diesen Gesichtspunkten hin und wieder das Leistungsverzeichnis vor einer Ausschreibung.

Die Gemeinde Neunkirchen wickelt auch Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Liegt ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen.

Die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung ist aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung und der Komplexität des Vergaberechts sinnvoll und wichtig. Gerade die Investitionen für Baumaßnahmen haben einen großen Anteil an den Auszahlungen der Gemeinde Neunkirchen.

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

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

[21] 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.

Im Zeitraum 2024 bis 2027 plant die Gemeinde Neunkirchen investive Baumaßnahmen in Höhe von rund 25 Mio. Euro. Dies sind etwa 54 Prozent der gesamten investiven Auszahlungen dieses Zeitraumes.

Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Vergabeprüfung ausweiten und die Voraussetzungen schaffen, dass diese regelmäßig erfolgt. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**
Neben den Vorgaben zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken hatte die Gemeinde Neunkirchen zum Prüfungszeitpunkt keine übergreifende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Zudem fehlte es bislang an einer Schwachstellenanalyse der korruptionsgefährdeten Bereiche.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG[22] 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,*

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

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

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

Dienstanweisung

Die **Gemeinde Neunkirchen** verfügt über eine Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteilen). Diese ist aus dem Jahr 2008. In der Dienstanweisung sind Regeln zur Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen geregelt, die in Bezug auf das Amt gegeben werden. Deren Annahme ist danach grundsätzlich verboten.

Ausnahmsweise dürfen Zuwendungen angenommen werden, wenn sie als stillschweigend genehmigt angesehen werden oder eine vorherige schriftliche Zustimmung vorliegt.

Unter dieser Rubrik fallen zum Beispiel die Annahme von geringwertigen Aufmerksamkeiten, wie geringwertige Gegenstände, die durch Firmenaufdruck gekennzeichnet sind (Kugelschreiber, Kalender, Schreibblock, Notizbuch) im herkömmlichen Umfang oder Geschenke von den Kolleginnen und Kollegen. Das Gleiche gilt für eine übliche und angemessene Bewirtung bei dienstlichen Veranstaltungen oder das Abholen von Beschäftigten zu einer dienstlichen Besprechung.

Diese Regelungen sind gut geeignet, den Umgang mit dem direkten Angebot von Vorteilen vorzugeben. Den Umgang mit einem Korruptionsverdacht hat die Gemeinde Neunkirchen unter Ziffer 10 der Dienstanweisung „Verantwortung der Vorgesetzten“ festgelegt. Falls es Verdachtsmomente gibt, ist die jeweilige Fachbereichsleitung oder der Fachbereich Zentrale Dienste zu informieren.

Die Vergabedienstanweisung enthält zwar Verweise auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz, allerdings beziehen sich diese noch auf die alte Fassung. Die Zuordnung der Paragraphen hat sich durch die Änderung im Jahr 2022 geändert.

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz ist in den vergangenen Jahren mehrfach geändert worden. Wir empfehlen der Gemeinde Neunkirchen, eine aktuelle Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu erlassen. Die gpaNRW hat zur Orientierung über mögliche Regelungsinhalte eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention auf ihrer Homepage zur Verfügung gestellt. Zum Ende der Prüfung überarbeitete die Gemeinde Neunkirchen die Dienstanweisung Korruptionsprävention.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die aktualisierte Dienstanweisung Korruptionsprävention wie geplant in Kraft setzen. Die Zusammenfassung der Bestimmungen erleichtert es den Beschäftigten, die umfassenden Regelungen zur Korruptionsprävention in Gänze zu erfassen und zu beachten.

Der Korruptionsprävention dient es auch, eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten zu benennen. Korruptionsschutzbeauftragte sind besonders fortgebildete Bedienstete auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Sie unterstützen bei der Korruptionsbekämpfung, beraten in Fragen der Korruptionsprävention und stehen insbesondere als Ansprechperson im Falle eines Korruptionsverdachtsfalls zur Verfügung.

Hier hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz zu beauftragen. Zudem sollte geregelt sein, an welcher Stelle und wie der Beschäftigte den Verdachtsfall mitteilen kann. Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten hat die Gemeinde Neunkirchen bisher nicht ernannt.

Die Gemeinde Neunkirchen teilte dazu mit, dass im Zuge der aktualisierten Dienstanweisung Korruptionsprävention ein Korruptionsschutzbeauftragter benannt werden soll.

Hinweisgeberschutzgesetz

Mit dem Hinweisgeberschutzgesetz wurde die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden[23] in nationales Recht umgesetzt. Mit dem Ausführungsgesetz (HinSchG AG NRW) sind Kommunen ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner verpflichtet, einen anonymen Meldeweg für Hinweisgebende einzurichten. Dadurch soll es ermöglicht werden, dass Hinweisgebende einen Rechtsverstoß melden können ohne sich vor Repressalien fürchten zu müssen.

Die Gemeinde Neunkirchen hat einen internen Meldeweg für Hinweisgebende eingerichtet. Die Zuständigkeit hat die Gemeinde festgelegt und der Mitarbeiterschaft gegenüber kommuniziert.

Korruptionsgefährdete Bereiche

Gemäß § 10 Abs. 2 KorruptionsbG NRW müssen die Kommunen die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festlegen.

Die Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken enthält unter Ziffer 13 den Passus, dass in der Gemeinde Neunkirchen in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsbekämpfung durchgeführt wird. Es sind darüber hinaus Schwerpunkte für diese Analyse festgehalten. Dies sind:

- Potenzial,
- Risiko,
- Beteiligung Dritter und
- Entscheidungsbefugnisse.

Die Gemeinde teilte im Rahmen der Prüfung mit, dass regelmäßig interne Gespräche vor und bei der Auftragsabwicklung durchgeführt werden. Auch die Mitarbeitenden werden von den je-

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

weiligen Vorgesetzten für die Korruptionsprävention sensibilisiert. Der gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung einer Schwachstellenanalyse ist die Gemeinde Neunkirchen nach eigenen Angaben aber bisher nicht nachgekommen.

- **Feststellung**
  Eine Festlegung der (besonders) korruptionsgefährdeten Bereiche gemäß § 10 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz ist bisher in Neunkirchen nicht erfolgt.

Bei einer Schwachstellenanalyse bietet es sich an, die Mitarbeitenden zu beteiligen. Im Wege einer Befragung werden diese aktiv in den Prozess einbezogen und können wertvolle Hinweise geben. Diese können auch in digitaler Form beispielsweise über das Intranet erfolgen. Der Personalrat sollte eingebunden sein. Die Gemeinde Neunkirchen teilte im Verlauf der Prüfung mit, dass sie der gesetzlichen Verpflichtung kurzfristig nachkommen wird.

- **Empfehlung**
  Die Gemeinde Neunkirchen sollte ihre gesetzliche Verpflichtung, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, schnellstmöglich erfüllen.

Die Gemeinde Neunkirchen teilte mit, dass sich die Festlegung der (besonders) korruptionsgefährdeten Bereiche bereits in Bearbeitung befindet.

Veröffentlichungspflichten

Gemäß §§ 7f. KorruptionsbG NRW sind Mitglieder der Gremien sowie der Bürgermeister/die Bürgermeisterin der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen und in geeigneter Form zu veröffentlichen. Diese Verpflichtung trifft auch ausgeschiedene Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen. Die Gemeinde Neunkirchen teilte mit, dass sie diese Angaben im Jahresabschluss veröffentlicht.

In diesem Zusammenhang weisen wir auf folgendes hin: Im 3. NKFWG NRW[24] wurde § 95 Abs. 3 GO gestrichen. Diese Regelung gab bisher vor, dass im Anhang zum Jahresabschluss Angaben zu Mitgliedschaften, Berufen, etc. der Gremienmitglieder abzubilden waren. Mit der Streichung dieser Vorschrift verfolgt der Gesetzgeber das Ziel einer Vereinfachung und Entbürokratisierung. Die Regelungen des § 7 KorruptionsbG sind allerdings nicht entsprechend angepasst worden. D. h. – unabhängig von der weggefallenen Veröffentlichungspflicht gemäß § 95 Abs. 3 GO (a.F.) – gilt die Veröffentlichungspflicht im Kontext der Korruptionsprävention weiterhin. Nach derzeitigem Stand ist nicht mit einer Anpassung des KorruptionsbG zu rechnen. Die Gemeinde Neunkirchen hat die Vorgaben des § 7 KorruptionsbG daher weiterhin umzusetzen.

Die Gemeinde Neunkirchen sollte aufgrund dieser geänderten Regelung zukünftig dafür Sorge tragen, dass sie über eine Bekanntmachung darauf hinweist, dass die Unterlagen in der Gemeindeverwaltung eingesehen werden können. Eine noch größere Transparenz könnte die Gemeinde durch eine Veröffentlichung der Angaben im Ratsinformationssystem erreichen.

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen

[24] Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFWG NRW), GV.NRW. 2024.S.136

erfolgt momentan nicht, da nach Angaben der Gemeinde derzeit keine Nebentätigkeiten der Hauptverwaltungsbeamten erfolgen.

Nach § 8 Abs. 2 KorruptionsbG ist die Aufstellung nach § 53 des Landesbeamtengesetzes (LBG) dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen. § 53 LBG regelt, dass eine jeden Einzelfall erfassende Aufstellung über Art und Umfang der Nebentätigkeit sowie über die Vergütungen erfolgen muss. Durch eine Auflistung der Nebentätigkeiten - möglicherweise auch ohne eine Vergütung - würde der Hauptverwaltungsbeamte in besonderem Maße dem Transparenzgedanken nachkommen.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Zuständigkeiten für die Informationspflichten nach §§ 7 und 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz wie geplant in der aktualisierten Dienstanweisung Korruptionsprävention festlegen.

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 Neunkirchen hat Regelungen zum Sponsoring verbindlich in einer Dienstanweisung festgelegt.

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.

In der **Gemeinde Neunkirchen** kommt es nur selten zu Sponsoring. Die Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken enthält Regelungen, die einen verbindlichen Umgang mit Sponsoring festlegen. Sponsoring ergibt sich zum Beispiel in kulturellen, schulischen oder sportlichen Bereichen.

Die Regelungen der Gemeinde sehen eine Festlegung der Laufzeit fest. Da sich Sponsoring bisher in Neunkirchen auf Veranstaltungen bezog, endete das Sponsoring automatisch mit dem Ende der Veranstaltung. Bei Sponsoring, welches nicht in Zusammenhang mit einer Veranstaltung steht, ist eine zeitliche Begrenzung sehr sinnvoll. Die gpaNRW hält eine Laufzeit von maximal zwei Jahren für die richtige Vorgehensweise. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutrali-

tät und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die Gemeinde Neunkirchen sollte ihre Regelungen zum Sponsoring dahingehend erweitern, dass sie die Laufzeit von Sponsoringverträgen auf maximal zwei Jahre begrenzt.

Die Leistungen sind nach den Regelungen der Gemeinde Neunkirchen in einem Sponsoringvertrag zu schließen. Die Schriftform ist aus steuerlichen Gründen wichtig, zudem unterstützt sie die Transparenz. Einen Mustervertrag hat die Gemeinde bisher nicht zum Bestandteil der Dienstanweisung gemacht.

Es ist bisher in Neunkirchen nicht geregelt, wer entstehende Nebenkosten übernimmt. Werden diese vom Sponsor übernommen, kann die Gemeinde die Sponsoringleistungen kostenneutral abwickeln. Auch auf die Haftung aus den Verträgen bezieht sich die Dienstanweisung nicht. Ein Haftungsausschluss dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Um diese beiden Aspekte sollte die Gemeinde Neunkirchen ihre Dienstanweisung erweitern.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des kommunalen Haushalts durch Steuernachforderungen bespricht die Gemeinde Neunkirchen die steuerlichen Auswirkungen eines Sponsorings generell mit der Kämmerei. Der Rat der Gemeinde Neunkirchen wird nicht standardmäßig über Sponsoringmaßnahmen informiert. Es erfolgt eine Bekanntgabe von Sponsoring über die Öffentlichkeitsarbeit.

Mit der schriftlichen Vorgabe hat die Gemeinde Neunkirchen viele Voraussetzungen fixiert und kann zeitnah ohne viele Risiken die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Sponsoring realisieren.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine dezentrale Verantwortung für die Abwicklung von Sponsoringverträgen sinnvoll. Dies ist in Neunkirchen der Fall, der jeweilige Fachbereich spricht sich mit dem Hauptamt ab. Ebenfalls ist die Zuständigkeit für den Abschluss von Sponsoringverträgen gestaffelt nach Wertgrenzen Bestandteil der Dienstanweisung.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die vorhandenen Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen um Aspekte wie Laufzeit und Nebenkosten erweitern.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.[25] Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

[25] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- **Feststellung**
  Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Vergleichsjahr 2023 in Neunkirchen hoch. Die im Zeitverlauf schwankenden Abweichungen führen nicht zwangsläufig zu Nachträgen. Gründe für die Abweichungen analysiert die Gemeinde bislang nicht systematisch.

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

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

Die **Gemeinde Neunkirchen** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2021 bis Ende 2023 insgesamt 73 schlussgerechnete Bauvergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.219.332	
Abrechnungssummen	5.766.263	
Summe der Unterschreitungen	241.782	4,63
Summe der Überschreitungen	790.194	15,14

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es bei der Gemeinde Neunkirchen in 49 Fällen, die von 2021 bis 2023 schlussgerechnet wurden.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitete die Gemeinde Neunkirchen im Regelfall nicht mit Nachträgen. Von den 73 insgesamt berücksichtigten Vergaben mit Über- bzw. Unterschreitungen aus den Jahren 2021 bis 2023 wickelte die Gemeinde nur zehn Maßnahmen mit einem förmlichen Nachtrag ab. Weitere Ausführungen zum Umgang mit Nachträgen erfolgen im Berichtsabschnitt 2.6.2 „Organisation des Nachtragswesens“.

Vergleich der Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) je Verfahrensart in Prozent 2021 bis 2023

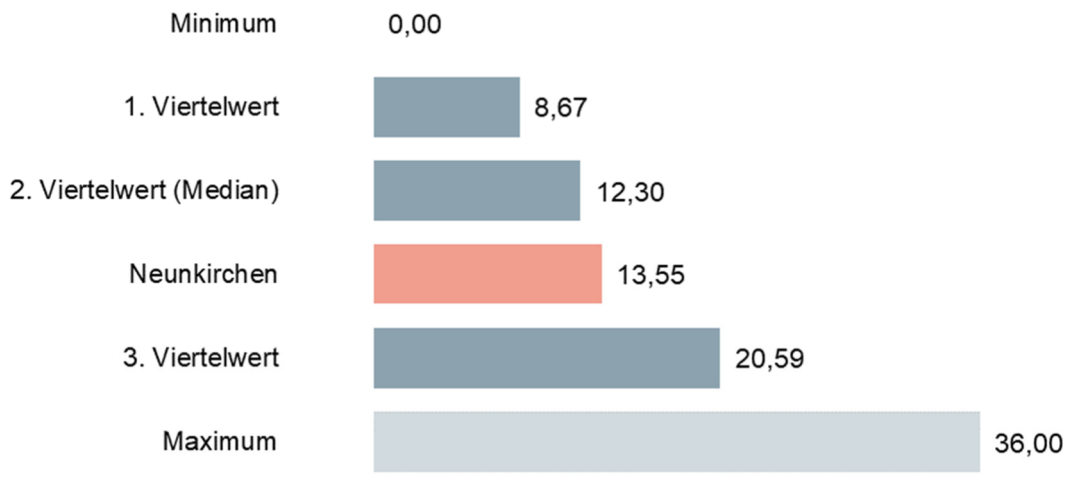
Verfahrensart	Anzahl	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Freihändige Vergaben	54	286.124	17,50
Beschränkte Ausschreibungen	17	499.546	15,20

Verfahrensart	Anzahl	in Euro	in Prozent der Auftrags-werte
Öffentliche Ausschreibungen	2	4.523	1,52

Die Abweichungswerte in Prozent je Verfahrensart und die Anzahl der unterschiedlichen Verfahrensarten differieren bei der Gemeinde Neunkirchen. Die jeweils gewählte Verfahrensart führt zu unterschiedlich hohen Abweichungen.

Im Vergleichsjahr 2023 hat die Gemeinde Neunkirchen 34 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 281.275 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Neunkirchen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2023



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

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) zu Auftragswert in Prozent 2021 bis 2023

Jahr	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2021	5,65	0,72	8,67	12,46	16,39	66,84	93

Jahr	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2022	27,45	3,19	8,29	12,35	17,35	40,14	52
2023	13,55	0,00	8,67	12,30	20,59	36,00	27

Die Gemeinde Neunkirchen hat nicht nur im Vergleichsjahr 2023 höhere Abweichungen als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Abweichung der Abrechnungssumme von den Auftragswerten ist im Zeitraum 2021 bis 2023 deutlichen Schwankungen unterlegen. In allen betrachteten Jahren sind hauptsächlich Überschreitungen zu den Auftragswerten für die Abweichungen verantwortlich. Daher sollte die Gemeinde Neunkirchen die vorkommenden Kostenüberschreitungen zum Anlass nehmen, ihre Kalkulation kritisch zu hinterfragen.

In der folgenden Tabelle erfolgt eine weitere Aufschlüsselung.

Vergleich der Auftragswerte und Abweichungen 2021 bis 2023

Grund- und Kennzahlen	2021	2022	2023
Auftragswert in Euro	475.377	2.616,842	2.127.114
Summe der Nachträge in Euro	8.106	314.655	154.306
Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent	1,71	12,02	7,25
Unter- und Überschreitungen zum Auftragswert			
Summe der Unterschreitungen und Überschreitungen in Euro (Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert - absolute Beträge)	26.853	718.395	288.208
Summe der Unterschreitungen in Euro	7.935	210.363	24.965
Summe der Unterschreitungen in Prozent der Auftragswerte	1,67	8,04	1,17
Summe der Überschreitungen in Euro	18.918	508.032	263.243
Summe der Überschreitungen in Prozent der Auftragswerte	3,98	19,41	12,38

Gemäß § 11 Abs. 1 KomHVO sind die voraussichtlichen Aufwendungen sorgfältig zu schätzen. Dies bezieht sich auch auf die Kostenschätzungen, die Grundlage eines Vergabeverfahrens sind. Ist dieses Vergabeverfahren sorgfältig aufgestellt worden, muss die Kommune nicht unnötig weitere Haushaltsmittel zur Verfügung stellen, die dann ggf. für andere Zwecke nicht mehr verfügbar sind.

Niedrige Abweichungswerte deuten darauf hin, dass die Mengenberechnungen sorgfältig durchgeführt wurden und eine umfassende Leistungsbeschreibung als fundierte Grundlage des Vergabeverfahrens vorlag. Andernfalls können Abweichungen zu ergänzenden Forderungen seitens des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen führen. Bisher führt die Gemeinde Neunkirchen dazu keine strukturierten Auswertungen der Maßnahmen eines Jahres durch.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungssummen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Zu diesem Thema verweisen wir auf die Ausführungen im nachfolgenden Kapitel.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**
Die bisher getroffenen Regelungen der Gemeinde Neunkirchen zu Nachträgen sind ausbaufähig. Die fachliche und rechtliche Bewertung der Änderungen und Nachträge erfolgt in den Bedarfsstellen. Ein zentrales Nachtragsmanagement pflegt die Gemeinde nicht schriftlich.

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

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

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

Die Vergabedienstanweisung der **Gemeinde Neunkirchen** enthält bislang nur wenige Regelungen zur Durchführung und Dokumentation der Vergabe von Nachtragsaufträgen.

Für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs.3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert sowie

- bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und
- bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme

nicht übersteigen. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der

VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind.

Die aktuelle Vergabedienstanweisung der Gemeinde Neunkirchen enthält die komplexen vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung nicht.

Bei der Gemeinde Neunkirchen ist der jeweilige Fachbereich für die Erteilung von Nachtragsaufträgen zuständig. Diese sind nach der Dienstanweisung zu prüfen, zu begründen und zu dokumentieren. Einzelheiten zu dem Umgang mit Nachträgen in der Praxis enthält das folgende Kapitel 2.7.

Ein standardisiertes Verfahren zur einheitlichen und rechtssicheren Abwicklung von Nachtragsverfahren ist in Neunkirchen bislang nicht installiert. Dies dient einer einheitlichen und rechtssicheren Beauftragung von Auftragsänderungen sowie der Korruptionsprävention. Außerdem könnte die Gemeinde damit ihr Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln senken.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die vorhandenen Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen um den vergaberechtlichen Aspekt erweitern. Zudem sollte sie ein standardisiertes Nachtragsverfahren einführen. Damit erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.

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

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Gründe für Nachträge und Abweichungen zentral erfassen und auswerten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**
Die Betrachtung von einzelnen dezentral durchgeführten Vergabemaßnahmen zeigt zahlreiche Optimierungserfordernisse und –möglichkeiten.

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 2024/2025 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Ein Teil der Vergabeverfahren in der Gemeinde Neunkirchen wird dezentral abgewickelt, obwohl eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis besteht. Bestimmte Abläufe sollte die Gemeinde zentral organisieren. Ab einer bestimmten Wertgrenze treffen die politischen Gremien der Gemeinde die Zuschlagsentscheidung.	84	E1.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte ihre Vergabedienstanweisung aktualisieren und anpassen.	85
			E1.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass Vergabeverfahren, die komplett innerhalb der Gemeindeverwaltung durchgeführt werden, einheitlich abgewickelt werden. Dabei kann eine Zentralisierung von Aufgaben eine gute Unterstützung sein. Zudem sollte sie Zuständigkeitsregelungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen.	86
			E1.3	Die Gemeinde Neunkirchen sollte prüfen, ob sie zukünftig zur einheitlichen Abwicklung der internen Verfahren eine Vergabemanagementsoftware einsetzt. Wenn sie sich dazu entschließt, sollte diese mit der Softwarelösung des Kreises kompatibel sein.	87
			E1.4	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Vergabeentscheidung stärker auf die Verwaltung übertragen. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Zudem hat das politische Gremium nur sehr begrenzte Möglichkeiten, von der durch die Vergabevorschriften gelenkten Vergabeentscheidung abzuweichen.	87
F2	Eine regelmäßige Prüfung der Vergabeverfahren erfolgt in Neunkirchen nicht.	88	E2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Vergabeprüfung ausweiten und die Voraussetzungen schaffen, dass diese regelmäßig erfolgt. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.	89

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Neben den Vorgaben zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken hatte die Gemeinde Neunkirchen zum Prüfungszeitpunkt keine übergreifende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Zudem fehlte es bislang an einer Schwachstellenanalyse der korruptionsgefährdeten Bereiche.	89	E3	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die aktualisierte Dienstanweisung Korruptionsprävention wie geplant in Kraft setzen. Die Zusammenfassung der Bestimmungen erleichtert es den Beschäftigten, die umfassenden Regelungen zur Korruptionsprävention in Gänze zu erfassen und zu beachten.	90
F4	Eine Festlegung der (besonders) korruptionsgefährdeten Bereiche gemäß § 10 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz ist bisher in Neunkirchen nicht erfolgt.	92	E4.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte ihre gesetzliche Verpflichtung, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen, schnellstmöglich erfüllen.	92
			E4.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Zuständigkeiten für die Informationspflichten nach §§ 7 und 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz wie geplant in der aktualisierten Dienstanweisung Korruptionsprävention festlegen.	93
Sponsoring					
F5	Die Gemeinde Neunkirchen hat Regelungen zum Sponsoring verbindlich in einer Dienstanweisung festgelegt.	93	E5	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die vorhandenen Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen um Aspekte wie Laufzeit und Nebenkosten erweitern.	94
Nachtragswesen					
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Vergleichsjahr 2023 in Neunkirchen hoch. Die im Zeitverlauf schwankenden Abweichungen führen nicht zwangsläufig zu Nachträgen. Gründe für die Abweichungen analysiert die Gemeinde bislang nicht systematisch.	95	E6	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Abweichungen zwischen Auftragswerten und Abrechnungssummen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen.	97
F7	Die bisher getroffenen Regelungen der Gemeinde Neunkirchen zu Nachträgen sind ausbaufähig. Die fachliche und rechtliche Bewertung der Änderungen und Nachträge erfolgt in den Bedarfsstellen. Ein zentrales Nachtragsmanagement pflegt die Gemeinde nicht schriftlich.	98	E7.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die vorhandenen Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen um den vergaberechtlichen Aspekt erweitern. Zudem sollte sie ein standardisiertes Nachtragsverfahren einführen. Damit erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.	99
			E7.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Gründe für Nachträge und Abweichungen zentral erfassen und auswerten.	99

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die Betrachtung von einzelnen dezentral durchgeführten Vergabemaßnahmen zeigt zahlreiche Optimierungserfordernisse und –möglichkeiten.	99	E8.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte den vorhandenen Laufzettel zur Dokumentation der Verfahrensschritte jedes Vergabeverfahrens nutzen und sich an die Regelungen der eigenen Vergabedienstanweisung halten.	**Fehler ! Textmarke nicht definiert.**
			E8.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Vergabeverfahren ausreichend und zeitnah entsprechend der Vorgaben des § 20 VOB/A und der eigenen Vergabedienstanweisung dokumentieren.	
			E8.3	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass sie die gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vorgeschriebene Veröffentlichung zukünftig vornimmt.	
			E8.4	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass die gemäß § 19 VOB/A vorgeschriebene Unterrichtung der nicht berücksichtigten Bieter erfolgt und dies in ihren Unterlagen dokumentieren.	
			E8.5	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass sie die gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebene Veröffentlichung vornimmt.	
			E8.6	Die Gemeinde Neunkirchen sollte bei Auftragsvergaben stets die Regelungen des § 11 Korruptionsbekämpfungsgesetzes wahren und das Vieraugenprinzip im jeweiligen Vorgang dokumentieren.	
			E8.7	Die Gemeinde Neunkirchen sollte vor Beginn jedes Vergabeverfahrens eine nachvollziehbare Kostenschätzung/Kostenberechnung aufstellen bzw. aufstellen lassen.	
			E8.8	Die Gemeinde Neunkirchen sollte sicherstellen, dass sie die gesetzlichen Abfragepflichten nach dem Wettbewerbsregistergesetz erfüllt.	
			E8.9	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Leistungsverzeichnisse als Grundlage eines Vergabeverfahrens eindeutig und vollständig erstellen bzw. erstellen lassen. Nur so können geringe Abweichungen vom Auftragswert gewährleistet werden.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E8.10	Die Gemeinde Neunkirchen sollte die Regelungen ihrer Dienstanweisung Vergabe beachten und ein schriftliches Abnahmeprotokoll anfertigen.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Neunkirchen** 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 Neunkirchen erzielt bei der Erfüllung der Anforderungen an die **IT-Steuerung** bereits sehr gute Ergebnisse. Verbesserungspotenziale bestehen vorrangig im Bereich der Medienentwicklungsplanung. Um zukünftig eine verbindliche und zukunftsorientierte Planung der Schul-IT gewährleisten zu können, sollte ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan erstellt werden.

Die **Ausstattung der Schulen** der Gemeinde Neunkirchen ist modern. Die Ausstattung mit Präsentationstechnik ist interkommunal auf einem sehr hohen Niveau. Bereits zum Prüfungszeitpunkt war jeder Unterrichtsraum mit Präsentationstechnik ausgestattet. Hierdurch sind die Grundlagen für eine moderne und zeitgemäße Unterrichtsgestaltung geschaffen. Die Schulen sind alle bereits an eine schnelle Interverbindung angeschlossen.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** erreicht die Gemeinde Neunkirchen ein Ergebnis, dass schulübergreifend im Bereich des Median der Vergleichskommunen liegt. Insbesondere im konzeptionellen Bereich bestehen weitere Verbesserungsmöglichkeiten.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

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

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Neunkirchen hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan könnte die Steuerung noch optimieren.

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

- ***Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*

- ***Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*

- ***Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

- ***Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support[26], verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*

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

Die **Gemeinde Neunkirchen** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Gemeinschaftsgrundschule Salchendorf und Kopernikusgrundschule Neunkirchen) und einer weiterführenden Schule, dem Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler (SuS) an

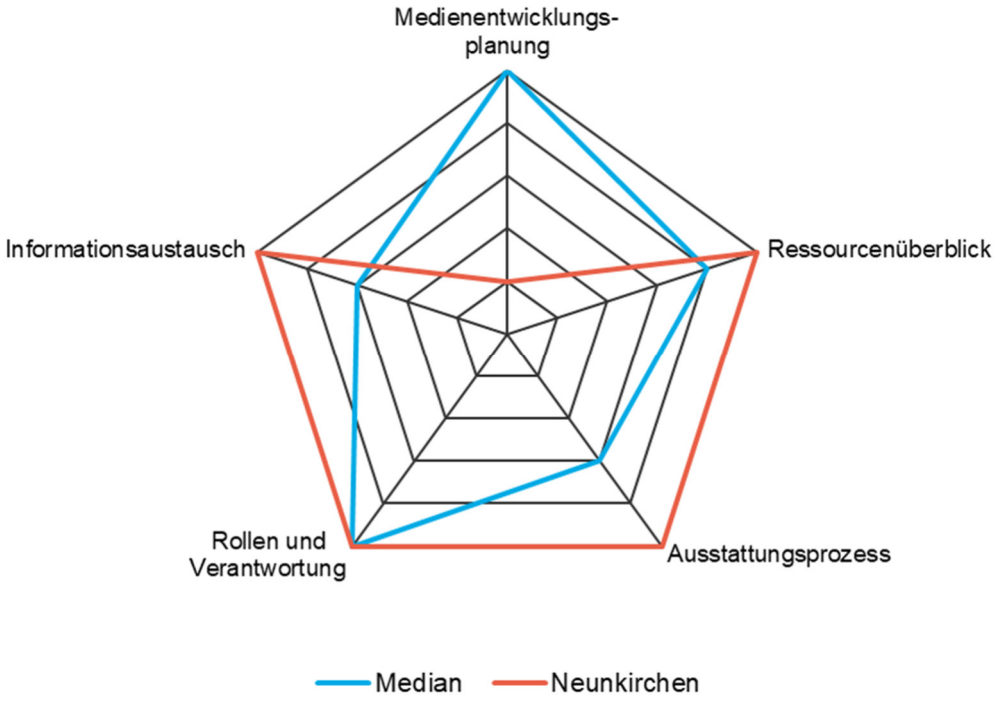
[26] First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembehebung

den drei Schulen beläuft sich auf 1.125 in 50 Klassen im Schuljahr 2022/23. Die SuS und die Klassen teilen sich wie folgt auf die einzelnen Schulen auf:

Schule	Klassen	Schülerinnen und Schüler
Gemeinschaftsgrundschule Salchendorf	8	176
Kopernikusgrundschule Neunkirchen	13	312
Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium	29	637
Summe	**50**	**1.125**

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

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



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen der Gemeinde Neunkirchen sind in vier der fünf Bereiche mindestens so gut oder besser ausgeprägt, wie bei den meisten anderen Kommunen. Im Bereich der Medienentwicklungsplanung fällt das Ergebnis schlechter aus.

Die Schulen der Gemeinde Neunkirchen haben die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Eine verbindliche schulübergreifende

Strategie im Sinne eines Medienentwicklungsplans (MEP) hat die Gemeinde daraus nicht entwickelt. Bei der Medienentwicklung an den Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Neben den pädagogischen Anforderungen sind insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Außerdem sollten Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen entwickelt werden. Ein schulübergreifender MEP fasst diese Anforderungen zusammen und kann deshalb eine fundierte Grundlage für eine zukunftsorientierte Planung der IT-Ausstattung an den Schulen bieten.

➔ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.

Die Gemeinde Neunkirchen ist in der Lage, kurzfristig an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen zu erhalten. Die durch den Schulträger eingekaufte IT-Ausstattung wird über die Finanzbuchhaltung inventarisiert und kostentechnisch abgebildet. Somit ist ein vollständiger Überblick über die IT-Kosten und -Ausstattung zu jeder Zeit gegeben.

Um eine reibungslose Beschaffung der IT-Ausstattung zu gewährleisten, sollte ein Prozess zur Ausstattung der Schulen verbindlich geregelt werden. Dies hat die Gemeinde Neunkirchen bereits umgesetzt. Die Bedarfe werden zentral an die Schulverwaltung gemeldet. Der Schulträger prüft die Bedarfe und vergibt dann nach Prioritäten und verfügbaren Haushaltsmitteln den Auftrag. Bei der Beschaffung die digitalen Endgeräte wird darauf geachtet, dass diese immer vom selben Hersteller und Typ sind, damit eine Homogenisierung der IT-Ausstattung gewährleistet wird. Nach eigenen Angaben funktioniert dieser Prozess bisher auch reibungslos.

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 Neunkirchen übernimmt den First- und Second-Level-Support für die IT-Endgeräte des Verwaltungsbereichs. Der First- und Second-Level-Support für den pädagogischen Bereich verteilt sich auf den Schulträger und die IT-Koordinatoren der Schulen. Die Abgrenzung der Aufgaben ist hierbei klar und eindeutig geregelt. Die Aufteilung der Support Aufgaben hat sich seit Beginn des Jahres 2025 in Bezug auf das Gymnasium geändert. Hier übernehmen die IT-Koordinatoren der Schule auch den Support für die IT-Endgeräte der Verwaltung. Diese Geräte sind jedoch physisch vom Verwaltungsnetz getrennt.

Für den Informationsaustausch in der Gemeinde Neunkirchen sind verschiedene regelmäßige Termine vorgesehen. Diese finden im Rahmen einer Arbeitsgruppe statt, welche aus der Verwaltung, den Medienbeauftragten der Schulen und den Schulleitungen besteht. Darüber hinaus finden anlassbezogene Gespräche mit den IT-Verantwortlichen und den Schulleitungen statt, zu dem auch der externe Dienstleister anlassbezogen hinzugezogen wird.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

Eine sinnvoll eingesetzte IT-Sachausstattung in den Schulen kann die digitale Kompetenz der Schülerinnen und Schüler fördern, das Lehren und Lernen unterstützen sowie eine flexiblere Unterrichtsorganisation ermöglichen. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Kommunen die Digitalisierung ihrer Schulen bereits auf den Weg gebracht haben.

- Die Gemeinde Neunkirchen ist bei der Digitalisierung an ihren Schulen bereits gut aufgestellt. Die Ausstattung ist modern. Die Schulen sind mit einer performanten Internetverbindung ausgestattet.

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

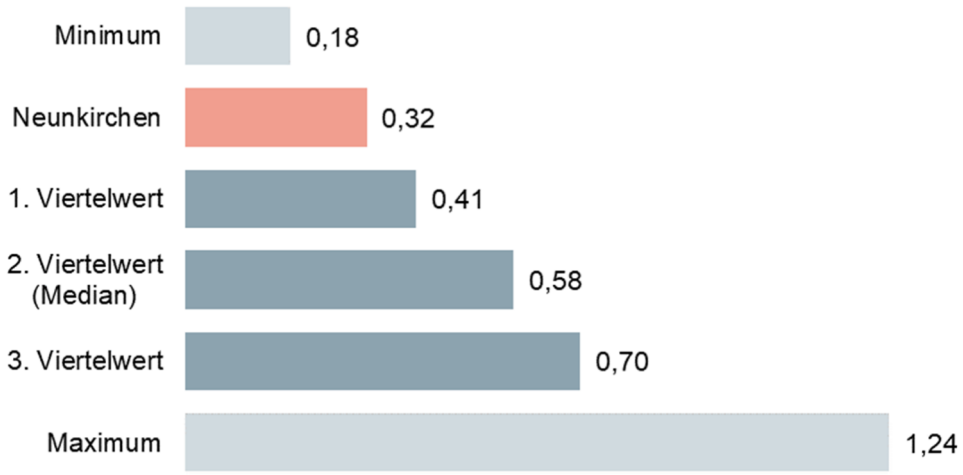
- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine 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.*

Mit 1.125 Schülerinnen und Schülern an zwei Grundschulen und einem Gymnasium handelt es sich bei der **Gemeinde Neunkirchen** bezogen auf die Anzahl der SuS um ein durchschnittlich großes Schulumfeld in der Vergleichsgruppe. In 42 der 109 Kommunen sind im Prüfungsjahr mehr Schülerinnen und Schüler unterrichtet worden.

Zur Erreichung der Digitalisierungsziele hat die Verwaltung die Mittel aus dem Sofortausstattungsprogramm für SuS und die Fördermittel aus dem „Digitalpakt Schule“ in voller Höhe in Anspruch genommen. Entsprechend modern sind die eingesetzten Geräte im pädagogischen Bereich. Sie haben ein Alter zwischen ein und drei Jahren und befinden sich damit im Rahmen der allgemeinen Nutzungsdauer. Die Schulen sind bereits mit hohen Geschwindigkeiten an das Internet angeschlossen. Bei den Grundschulen beträgt diese 500 mBit/s und bei dem Gymnasium bestehen zwei Leitungen mit je einem Gigabit pro Sekunde. An allen Schulen stehen für die Verbindung der IT-Endgeräte sowohl WLAN als auch LAN zur Verfügung.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, an den Grundschulen in der Gemeinde Neunkirchen wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23

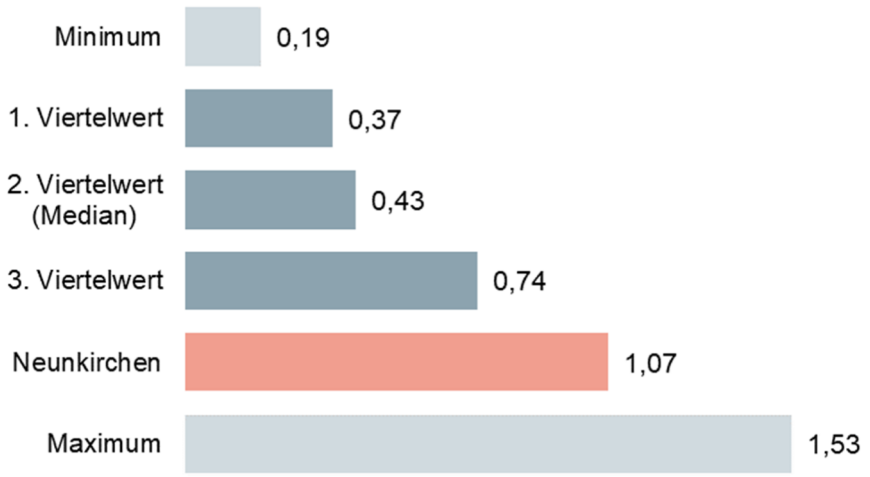


In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. In 18 der 23 Kommunen stehen den SuS in den Grundschulen mehr IT-Endgeräte zur Verfügung. Bei den pädagogisch genutzten Geräten in den Grundschulen handelt es sich überwiegend um Tablets und zudem noch einige Laptops. Von den insgesamt 154 IT-Endgeräten sind 120 Tablets. Weitere Anschaffungen sind zurzeit nicht geplant.

Bei den weiterführenden Schulen ergibt sich folgende Situation:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23



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

Auch hier ist die Auswertung schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Mit einem Wert von 1,07 IT-Endgeräten je SuS liegt die Gemeinde Neunkirchen im oberen Bereich der Vergleichskommunen.

Bei den pädagogisch genutzten Geräten im Gymnasium handelt es sich überwiegend um Tablets. Die von den SuS genutzten Endgeräte sind ausschließlich Tablets. Die übrigen Geräte sind stationäre Rechner die in den PC-Räumen zur Verfügung stehen. Von den insgesamt 676 eingesetzten Geräten sind 604 Tablets und 72 FAT-Clients. Rechnerisch ergibt sich für die Ausstattung mit Tablets eine Quote von 0,95 Tablets je SuS.

Wie im vorigen Kapitel erwähnt, wurde bisher kein MEP seitens der Gemeinde erstellt. Zudem sind auch in den einzelnen Medienkonzepten keine direkten Ausstattungsziele definiert. Eine Bewertung der erreichten Ziele kann somit nicht erfolgen.

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 Neunkirchen wie folgt dar.

Präsentationsgeräte je Unterrichtsraum in den Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Präsentationsgerät	Neun-kirchen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	1,09	0,00	0,35	0,62	0,95	1,28	24
Beamer	0,57	0,00	0,08	0,17	0,36	1,03	24
Großformatige Bild-schirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	1,00	24
Dokumentenkamera und Visualizer	0,74	0,00	0,00	0,07	0,34	0,93	24

Bei der Ausstattung der Grundschulen mit Präsentationsmedien setzt die Gemeinde Neunkirchen vor allem auf interaktive Whiteboards. Jeder Unterrichtsraum ist mit einem Gerät ausgestatte. Zudem setzt die Gemeinde noch auf eine Kombination aus Beamern im Zusammenspiel mit Dokumentenkameras.

Präsentationsgeräte je Unterrichtsraum in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23

Präsentationsgerät	Neun-kirchen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. Tafeln	1,21	0,00	0,25	0,65	0,89	1,32	17
Beamer	0,42	0,00	0,06	0,27	0,42	1,04	17
Großformatige Bild-schirme	0,16	0,00	0,01	0,03	0,11	0,95	17
Dokumentenkamera und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,07	0,29	1,42	17

Auch bei der Ausstattung des Gymnasiums setzt die Gemeinde Neunkirchen vorrangig auf interaktive Whiteboards. Zudem werden auch hier noch Beamer und vereinzelt großformatige Bildschirme eingesetzt.

Die Gemeinde stattet in den Schulen nicht nur die Unterrichtsräume mit Präsentationtechnik aus. Auch Hausaufgabenräume, das Sekretariat, die Kantine und weitere Räume werden mit Präsentationstechnik ausgestattet. Daraus resultiert bei beiden Schulformen die deutliche höhere Ausstattungsquote als ein Gerät pro Unterrichtsraum.

Mit der Ausstattung an Präsentationsgeräten liegt die Gemeinde Neunkirchen interkommunal auf einem hohen Niveau. Hierdurch hat sie eine gute Grundlage geschaffen, um auch zukünftig den digitalisierten Unterricht zu ermöglichen.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI[27]-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 Neunkirchen liegt im interkommunalen Vergleich knapp unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften konzeptionellen Aspekten. Hierzu zählen beispielweise organisatorische Konzepte und Dokumentationen. Aber auch im technischen Bereich der Serverräume besteht Optimierungspotential.

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 Neunkirchen** als Schulträger erfüllt sind.

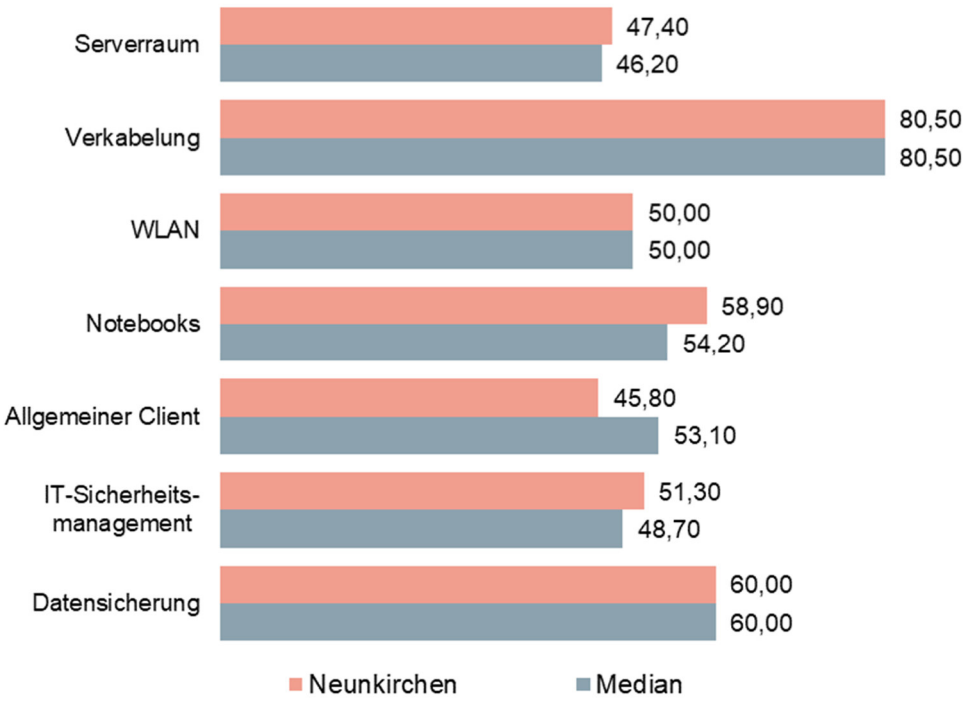
[27] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2024

Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 55 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Neunkirchen liegt mit 54,3 Prozent knapp unterhalb des Median.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2024



Optimierungspotential besteht in allen geprüften Sicherheitsbereichen. Die Einzelergebnisse der einzelnen Schulen liegen nah beieinander, so dass das Gesamtbild auf jede Schule gleichermaßen zutrifft.

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

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Informationstechnik an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Gemeinde Neunkirchen hat gute Grundlagen für die Steuerung der Schul-IT geschaffen. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan könnte die Steuerung noch optimieren.	107	E1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erstellen und für eine verbindliche sowie zukunftsorientierte Planung der Schul-IT nutzen.	109
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Neunkirchen liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des mittleren Wertes. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei den geprüften konzeptionellen Aspekten. Hierzu zählen beispielweise organisatorische Konzepte und Dokumentationen. Aber auch im technischen Bereich der Serverräume besteht Optimierungspotential.	114	E2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	116

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Gemeinde Neunkirchen verzeichnet im interkommunalen Vergleich eine sehr niedrige Zahl an ordnungsbehördlichen Bestattungen. In der Zeitreihe von 2019 bis 2022 wurden lediglich im Vergleichsjahr 2021 ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt.

Die Aufwendungen je Fall für die ordnungsbehördliche Bestattung im Jahr 2021 lagen deutlich über dem Betrag, den die Vergleichskommunen aufzubringen hatten. Die Gemeinde Neunkirchen konnte durch formlose Preisvergleiche in der Vergangenheit bereits die Gesamtaufwendungen je Fall deutlich reduzieren. Dennoch scheinen regelmäßige Markterkundungen geeignet, die Aufwendungen zu senken.

Da die Gemeinde eine im interkommunalen Vergleich sehr hohe Kostenerstattung verzeichnet, liegt der Fehlbetrag je Fall deutlich unter dem Wert, den die Vergleichskommunen zu tragen haben.

Die Gemeinde Neunkirchen hält die bestattungsrechtlichen Fristen des Bestattungsgesetzes ein. Sie nutzt alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, vorrangig verpflichtete Angehörige über den Todesfall zu informieren und diese mit der Bestattung zu beauftragen. Die Möglichkeit, den Verwaltungsaufwand über eine Gebühr abzudecken, nutzt die Gemeinde seit dem Jahr 2023.

Ordnungsbehördliche Bestattungen werden im Rahmen einer Urnenbestattung durchgeführt. Die Gemeinde führt diese Bestattungen im zweigeteilten Verfahren durch. Nach der Einäscherung nutzt sie die gesamte Frist bis zur Beisetzung, um Angehörige zu ermitteln und die Beisetzung durch diese durchführen zu lassen. Sofern keine Angehörigen ausfindig gemacht werden konnten, erfolgt die Bestattung im Rahmen einer anonymen Urnenbeisetzung. Die Gemeinde Neunkirchen führt dazu Preisvergleiche der Friedhofsgebühren verschiedener Kommunen durch, die eine anonyme Urnenbestattung anbieten.

Die Gemeinde verfügt nicht über Checklisten oder Ablaufpläne zur Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen. Diese Unterlagen sind im Fall der Durchführung hilfreiche Dokumente, alle Arbeitsschritte zu erfassen und das Wissensmanagement sicherzustellen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der Gemeinde Neunkirchen 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:

Im Gemeindegebiet der Gemeinde Neunkirchen befinden sich ein Altenheim sowie Einrichtungen zum betreuten Wohnen. Die Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze wird als ausreichend eingeschätzt. Krankenhäuser sind im Gemeindegebiet nicht vorhanden. Grundsätzlich beeinflussen derartige Einrichtungen die Zahl der Sterbefälle und damit auch die Wahrscheinlichkeit ordnungsbehördlicher Bestattungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Ungleichgewicht zwischen Bedarf und Angebot an Pflegeplätzen besteht.

Die Gemeinde Neunkirchen verzeichnet in ihrer Bevölkerung einen hohen Anteil an Einwohnenden über 80 Jahre. Dieser im interkommunen Vergleich hohe Altenquotient wird sich auf die Zahl der zu erwartenden Sterbefälle in den künftigen Jahren auswirken.

Sterbefälle Neunkirchen 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Sterbefälle nach IT.NRW	136	206	199	214

Die steigende Zahl der Sterbefälle kann dazu führen, dass auch mehr ordnungsbehördliche Bestattungen abzuwickeln sind.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Neunkirchen 2019 bis 2022

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

Die Gemeinde Neunkirchen hat im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 insgesamt nur vier ordnungsbehördliche Bestattungsfälle aufgenommen. In drei Fällen hat die Gemeinde die ordnungsbehördliche Bestattung durchführen müssen, da vorrangig Verpflichtete nicht oder nicht rechtzeitig ermittelt werden konnten bzw. sich weigerten, die Bestattung durchzuführen.

Für den interkommunalen Vergleich werden die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle in das Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Neunkirchen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0	0	2,29	0

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen verzeichnen in diesem Aufgabengebiet oft nur geringere Fallzahlen. So kommt es vor, dass eine geringe Änderung der Fallzahlen eine grundsätzlich andere Positionierung im interkommunalen Vergleich zur Folge hat.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,29	0,00	0,00	0,83	1,98	10,02	94

Die Spannbreite der durchgeführten Bestattungsfälle bezogen auf die Zahl der Einwohner ist hoch. Die absolute Fallzahl liegt zwischen Null und 13.

Wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind daher von besonderer Bedeutung. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein. Im Vordergrund sollte insbesondere 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 gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie
- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

→ Die Gemeinde Neunkirchen hält alle Fristen im Zusammenhang mit der Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen 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 Neunkirchen** hat für ordnungsbehördliche Bestattungen keine formale Rufbereitschaft eingerichtet, die außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses erreichbar ist. Die ständige Handlungsfähigkeit wird durch zwei Beschäftigte des Ordnungsamtes sichergestellt, die auch am Wochenende, an Feiertagen sowie nach Dienstschluss durchgehend erreichbar sind. Die Mitarbeitenden verfügen über die für alle im Zusammenhang mit einer möglichen ordnungsbehördlichen Bestattung erforderlichen Informationen, wie z. B. welches Bestattungsunternehmen zu informieren ist.

Einrichtungen wie Altenwohnheime sind im Umgang mit Sterbefällen routiniert. Sie haben das Verfahren über das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen mit der Ordnungsbehörde abgestimmt. Beim Tod einer Bewohnerin bzw. eines Bewohners in einer dieser Einrichtungen zieht die Einrichtung eine ärztliche Fachperson hinzu. Diese stellt die erforderliche Todesbescheinigung aus. Die Pflegeeinrichtungen nehmen Kontakt zu den Angehörigen bzw. zu gesetzlichen Betreuungspersonen auf, um diese über den Todesfall zu informieren und das weitere Vorgehen zu besprechen. Das Ordnungsamt wird telefonisch informiert, wenn keine Kontaktpersonen vorhanden oder erreichbar ist bzw. wenn Angehörige des bzw. der Verstorbenen gegenüber der Einrichtung die Übernahme der Bestattung ablehnen.

Die Gemeinde Neunkirchen beauftragt ein ortsansässiges Bestattungsunternehmen innerhalb der gesetzlichen 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW mit der Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle. Die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW sowie die sechswöchige Frist zur Beisetzung der Totenasche ab dem Zeitpunkt der Einäscherung hält das Ordnungsamt nach eigener Auskunft ein.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Gemeinde Neunkirchen nutzt alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, vorrangig zur Bestattung verpflichtete Dritte zu ermitteln und ihnen die Durchführung der Bestattung aufzuerlegen.

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

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

- Angehörige der verstorbenen Person ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen oder

- alle zumutbaren Maßnahmen zur Ermittlung und Benachrichtigung von Angehörigen erfolglos geblieben sind bzw.
- Ermittlungen der Behörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verpflichteten im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 BestG vorhanden sind.

Die **Gemeinde Neunkirchen** nimmt die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Fachbereich 2 – Ordnung/Bürgerdienste wahr. Hier führt die Gemeinde auch das Melde- und Personenstandsregister. Die Gemeinde beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist, dass die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchgeführt wird und nicht von der Ordnungsbehörde der Gemeinde veranlasst werden muss.

Die Ordnungsbehörde hat das Vorgehen bei Todesfällen in Einrichtungen ohne erkennbare Hinterbliebene auch mit den jeweiligen Leitungen des Pflegeheims bzw. der Wohnheime abgestimmt. Die Heimleitung informiert die Ordnungsbehörde, sofern sie Kenntnis über die verwandtschaftlichen Verhältnisse der bzw. des Verstorbenen hat.

Die Gemeinde kontaktiert auch die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer, sofern bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand. Führen diese Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme. Anschließend nimmt die Gemeinde Kontakt mit dem Standesamt des Geburtsortes der verstorbenen Person auf um direkte Angehörige zu ermitteln. Auch die Abfrage bei anderen Meldebehörden erfolgt im Rahmen der Amtshilfe umgehend. Auch wenn die bzw. der Verstorbene einen eigenen Haushalt geführt hat, erfolgt keine Begehung der Räumlichkeiten, um Hinweise zu bestattungspflichtigen Angehörigen, ein Testament, Vorsorgeverträge, Versicherungen, den Stammbaum, Vermögen wie Bargeld, Sparbücher o. ä. zu finden. Die Gemeinde erkundigt sich aber bei Nachbarn, Vermietenden oder weiteren Kontaktpersonen, ob Hinterbliebene bekannt sind. Auch Hinweise nimmt sie auf. Aufgrund der ländlichen Struktur in Neunkirchen sind wie bei den meisten Vergleichskommunen verwandtschaftliche Verhältnisse oftmals bekannt.

Bei ihren Ermittlungstätigkeiten prüft die Gemeinde Neunkirchen zunächst grundsätzlich, ob gemäß § 8 BestG NRW zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Ergeben die Ermittlungen mehrere Bestattungspflichtige hält sich die Gemeinde an die gesetzliche Rangfolge der Verpflichteten. Wenn es gelingt, bestattungspflichtige Angehörige noch vor der Beisetzung bzw. vor der Einäscherung zu ermitteln, erstellt das Ordnungsamt ein Anschreiben. In diesem informiert es verpflichtete Angehörige pietätvoll über den Todesfall, klärt über die Bestattungspflicht auf und bittet diese, sich umgehend mit der Ordnungsbehörde in Verbindung zu setzen. Das Schreiben versendet die Gemeinde in der Regel postalisch.

Sofern die Gemeinde aufgrund der gesetzlichen Fristen eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, setzt das Ordnungsamt seine Ermittlungen nach der Beisetzung fort. Die Gemeinde Neunkirchen dokumentiert ihr Vorgehen und ihre Ermittlungsergebnisse in einer Fallakte. Eine elektronische Akte wird nicht geführt.

Weigern sich die Angehörigen, die Bestattung durchzuführen, führt die Gemeinde Neunkirchen diese in Ersatzvornahme durch (vgl. 4.4.4 „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“).

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Gemeinde Neunkirchen führt ordnungsbehördliche Bestattungen als anonyme Urnenbestattung durch. Sie berücksichtigt Wünsche der bzw. des Verstorbenen hinsichtlich der Art der Beisetzung, sofern die gewünschte Form der Bestattung dem ortsüblichen Rahmen entspricht.

- **Feststellung**
  Die Gemeinde Neunkirchen schreibt die Leistung der ordnungsbehördlichen Bestattung nicht aus und holt nicht in regelmäßigen Abständen Preisvergleiche von Bestattungshäusern ein.

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 Neunkirchen** wählt für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen die Einäscherung als wirtschaftlichste Bestattungsform. Nach der Kremierung erfolgt eine anonyme Urnenbeisetzung. Die Gemeinde Neunkirchen wählt zur Bestattung der Urne den zum Zeitpunkt der Beisetzung günstigsten Friedhof aus. Sie vergleicht die aktuellen Angebote mehrerer Friedhöfe.

Die Gemeinde Neunkirchen schreibt die Leistung der ordnungsbehördlichen Bestattung nicht regelmäßig aus. Sie konnte durch formlose Preisvergleiche in der Vergangenheit bereits die Aufwendungen deutlich senken.

- **Empfehlung**
  Die Gemeinde Neunkirchen sollte zur Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen wiederholend Preisvergleiche der Bestattungshäuser durchführen.

Sofern ein abweichender Bestattungswunsch bekannt ist und dieser keine unverhältnismäßig hohen Kosten verursacht, berücksichtigt die Gemeinde Neunkirchen den Willen der Verstorbenen.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit stößt im Bestattungsrecht auch an Grenzen. Nach § 12 BestG NRW soll die Kommune bei den von ihr durchgeführte Bestattungen eine Willensbekundung des Verstorbenen berücksichtigen. Somit kann es vorkommen, dass die günstigste Bestattungsform nicht durchgeführt werden darf. Die Kommune muss dem Wunsch entsprechen, auch wenn dieser mit höheren Kosten verbunden ist. Die Bestattung ist dabei in angemesser, aber einfacher und würdevoller Form durchzuführen. Der Wunsch des Verstorbenen findet wiederum seine Grenzen in der Form, die für die Umstände der Bestattung als ortsüblich angesehen werden kann.

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 Neunkirchen führt ordnungsbehördliche Bestattungen grundsätzlich im zweigeteilten Verfahren durch. Nach der Einäscherung nutzt sie die sechswöchige Frist bis zur Beisetzung, um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln und ihnen die Bestattung zu übertragen.

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

Die **Gemeinde Neunkirchen** veranlasst in Absprache mit einem Bestatter nur die Einäscherung des Leichnams und die Aufnahme der Asche in eine Urne sofern unmittelbar bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung nicht vornehmen. Nach dem Zeitpunkt der Einäscherung liegt keine gegenwärtige Gefahr gem. § 14 Abs. 1 OBG i.V.m. § 8 Abs. 1 BestG NRW mehr vor, so dass zunächst keine Notwendigkeit für weitere Zwangsmaßnahmen auf Grundlage von § 55 Abs. 2 VwVG NRW besteht. Zudem gewinnt die Gemeinde Zeit, um Angehörige zu ermitteln und zur Bestattung aufzufordern.

Bis zum Ablauf der Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung nach § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW unternimmt die Gemeinde Neunkirchen weitere Versuche, bestattungspflichtige Angehörige zur Durchführung der Bestattung zu bewegen. Sie fordert die zur Bestattung Verpflichteten schriftlich per rechtsmittelfähigem Bescheid auf, dieser Pflicht nachzukommen. Dabei droht sie auch die Ersatzvornahme an.

Falls die bestattungspflichtigen Angehörigen ihrer Verpflichtung zur Urnenbeisetzung nicht innerhalb der Sechs-Wochen-Frist nachkommen, setzt die Gemeinde die Durchführung der Ersatzvornahme mit Anordnung der sofortigen Vollziehung fest. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

Sofern sich zur Bestattung verpflichtete Dritte weigern, die Bestattung durchzuführen, liegt nach § 19 Abs. 1 Nr. 6 BestG NRW eine Ordnungswidrigkeit vor. Diese kann nach § 19 Abs. 2 mit einer Geldbuße bis zu 3.000 Euro geahndet werden. Die Gemeinde Neunkirchen weist in diesem Schreiben die vorrangig Verpflichteten nicht auf diese Rechtlage hin und droht ein Bußgeld nicht an. Die Androhung dieser Geldbuße ist jedoch ein wirksames Mittel, Hinterbliebene zur Bestattung anzuhalten und damit ein Verfahren der ordnungsbehördlichen Bestattung von der Kommune abzuwenden.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Gemeinde Neunkirchen macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den vorrangig Verpflichteten konsequent geltend. Sie erhebt die Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW für die von ihr erbrachten Leistungen seit dem Jahr 2023.

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 Neunkirchen** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid geltend. Dabei lässt sie sich alle Aufwendungen im Zusammenhang mit der durchgeführten Bestattung erstatten.

Auch Erben sind gemäß § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) verpflichtet, die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung des Erblassers zu übernehmen. Die Gemeinde meldet ihre Kostenerstattungsansprüche beim Nachlassgericht formal als Verbindlichkeit zum Nachlass an, wenn sie keine zur Bestattung verpflichteten Angehörigen ermitteln konnte, aber Vermögen (Wohneigentum oder sonstige Vermögenswerte) vorhanden sein könnte. Das Amtsgericht ermittelt von Amts wegen mögliche Erben auch des 2. oder 3. Grades. Die Gemeinde Neunkirchen dokumentiert die Ergebnisse ihrer Nachforschungen.

Zur Deckung der Verwaltungskosten kann bei einer Ersatzvornahme eine Gebühr erhoben werden. Der Verwaltungsgebührenrahmen sieht für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Gemeinde Neunkirchen erhebt diese Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes seit dem Jahr 2023.

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 Neunkirchen hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen vereinbart.

Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkei-

ten, 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 Neunkirchen** hat innerhalb des Ordnungsamtes Zuständigkeiten und Vertretungen festgelegt. Schriftliche und verbindliche Standards, wie bei einem Bestattungsfall zu verfahren ist, hat sie nicht definiert.

Zu jedem Bestattungsfall legt die Gemeinde einen Vorgang in Papierform an. Dort dokumentiert sie die einzelnen Verfahrensschritte und nimmt die Unterlagen wie Bescheide und Rechnungen auf. Alle relevanten Entscheidungen sind in diesem Vorgang enthalten. Eine elektronische Akte führt sie nicht.

Zum Abschluss des Verfahrens realisiert die Gemeinde Neunkirchen Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern sie zur Bestattung verpflichtete Angehörige ermitteln konnte. Eine Checkliste, die alle Möglichkeiten der Recherche aufführt und ggfls. Kontaktdaten von Dritten wie Rentenversicherungsträgern u. ä enthält, führt sie nicht.

Eine solche Checkliste dient der vollständigen Erfassung aller Fragestellungen. Sie verhindert Fehler und erinnert an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Kolleginnen und Kollegen sowie in Vertretungsfällen zu vereinfachen.

Für eine Checkliste zur Ermittlung von Angehörigen hält die gpaNRW folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonverzeichnis des letzten Wohnortes der verstorbenen Person,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung der verstorbenen Person beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern die bzw. der Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher die verstorbene Person zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit der letzten betreuenden Person (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),
- Ermittlungen innerhalb der Wohnung, sofern die verstorbene Person eine eigene Wohnung innehatte (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Hinweisen auf etwaige Verwandte nachgehen, Versuch der Kontaktaufnahme, Benachrichtigung über den Todesfall (bei Angehörigen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes im Zuge der Amtshilfe Recherche fortführen lassen),

- Recherche im Internet (u.a. soziale Medien) sowie
- schriftliche Dokumentation der Ermittlungsergebnisse.

Darüber hinaus sollte die Checkliste auch für die anschließende Bestattung sowie die Durchsetzung der Kostenerstattungspflicht mit allen notwendigen Arbeitsschritten und gesetzlichen Regelungen (VwVG NRW und VO VwVG NRW) einsetzbar sein. Dieser Mindeststandard der Checkliste kann durch die Gemeinde beliebig erweitert werden.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte den Ablauf und die Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen und somit vorhandenes Wissen speichern und verfügbar halten.

Die Beschäftigten der Gemeinde Neunkirchen nehmen nicht regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ teil. Ein Austausch erfolgt im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit mit den Kommunen des Kreises Sieges-Wittgenstein. Dabei werden routinierte Abläufe, aber auch Sonderfälle zwischen den sachbearbeitenden Personen besprochen.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

→ Die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen liegen deutlich über dem Median der Vergleichskommunen. Da die Gemeinde Neunkirchen eine hohe Kostenerstattung generieren kann, ist der Fehlbetrag je Fall niedrig.

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

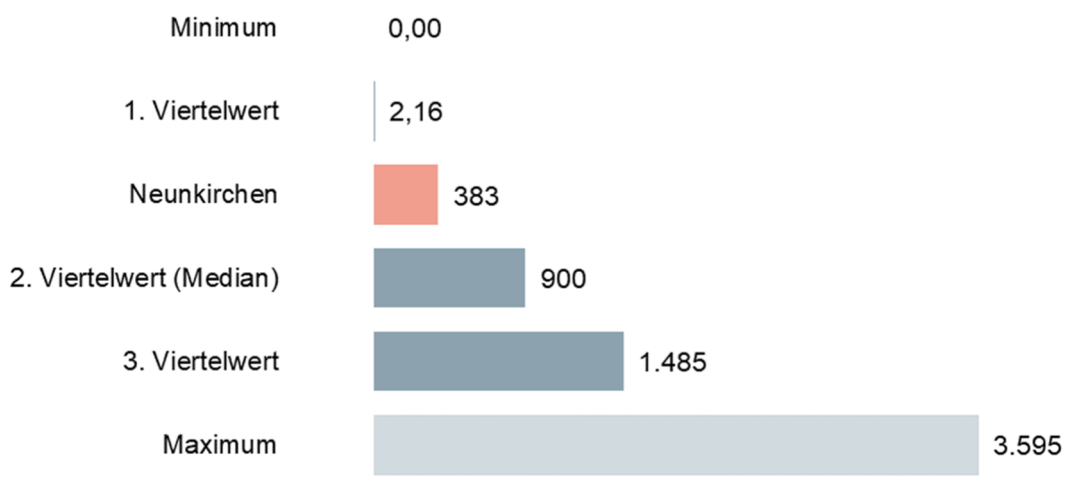
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Neunkirchen in Euro 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	0	383	0

In den Jahren 2019, 2020 und 2022 musste in der Gemeinde Neunkirchen keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt werden. Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde drei ordnungsbehördliche Bestattungen für insgesamt 6.902 Euro veranlasst. Sie konnte eine Kostenerstattung in Höhe von insgesamt 5.753 Euro vereinnahmen.

Im Jahr 2023 hat die Gemeinde Neunkirchen zwei ordnungsbehördliche Bestattungen vollständig durchgeführt. Hierfür hat sie 4.832 Euro aufwenden müssen. Die Gemeinde hat in einem Fall eine vollständige Erstattung der Aufwendungen von den Hinterbliebenen erhalten. Die Verwaltungsgebühr wurde ebenfalls erhoben. In einem zweiten Fall konnten die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung vollständig durch den Nachlass gedeckt werden. Ein Fehlbetrag ist der Gemeinde Neunkirchen im Jahr 2023 nicht entstanden.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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

Diese große Spannbreite des Fehlbetrages von Null bis 3.595 Euro zeigt das wirtschaftliche Risiko der Kommunen, die Kosten einer ordnungsbehördlichen Beisetzung ganz oder teilweise aus dem allgemeinen Haushalt tragen zu müssen.

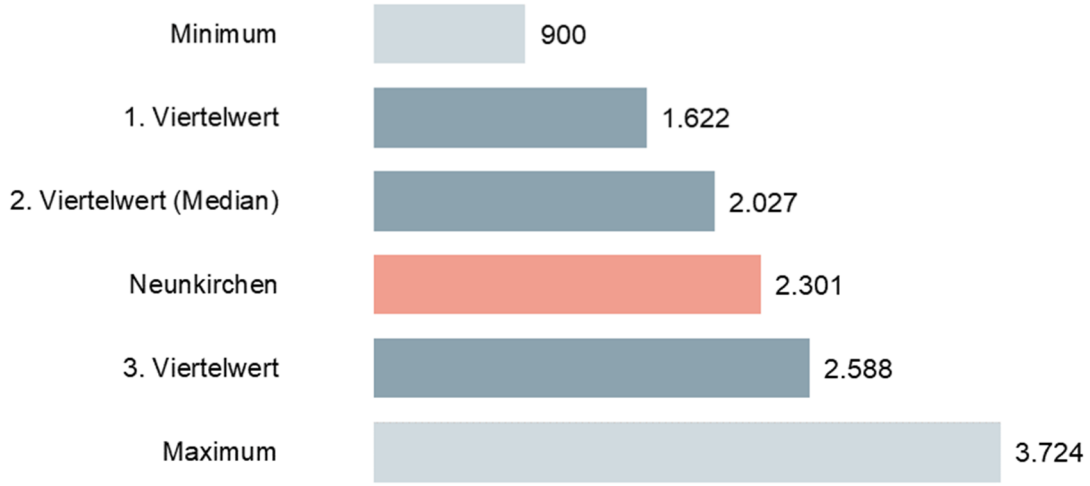
4.6.2 Aufwendungen

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

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Neunkirchen in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro - gesamt	0	0	6.902	0
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	2.301	0

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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

Im Median mussten die Vergleichskommunen einen Betrag in Höhe von 2.027 Euro aufbringen, um eine ordnungsbehördliche Bestattung vollständig durchzuführen. 25 Prozent der Vergleichskommunen mussten lediglich 1.622 Euro oder weniger aufwenden. Die unterschiedliche Höhe der Gesamtaufwendungen ist auch durch die Art der Beisetzung sowie die Friedhofsgebühren begründet.

Für zwei ordnungsbehördliche Bestattungen im Jahr 2023 hat die Gemeinde Neunkirchen Aufwendungen in Höhe von insgesamt 4.832 Euro verzeichnet. Die Aufwendungen je Fall liegen damit bei 2.416 Euro höher als im Vergleichsjahr 2021.

Die **Gemeinde Neunkirchen** hat durch Preisvergleiche in der Vergangenheit den Gesamtbetrag für eine ordnungsbehördliche Bestattung bereits deutlich senken können. Da der Median noch immer deutlich überschritten wird, sollte die Gemeinde prüfen, ob günstigere Angebote zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung genutzt werden können.

Ein Vergleich der erhobenen Daten der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Siegen-Wittgenstein zeigt ein leicht erhöhtes Preisniveau auf. Aus diesem Grund ist es von besonderer Bedeutung, Markterkundungen durchzuführen und Preise auch überregional zu vergleichen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

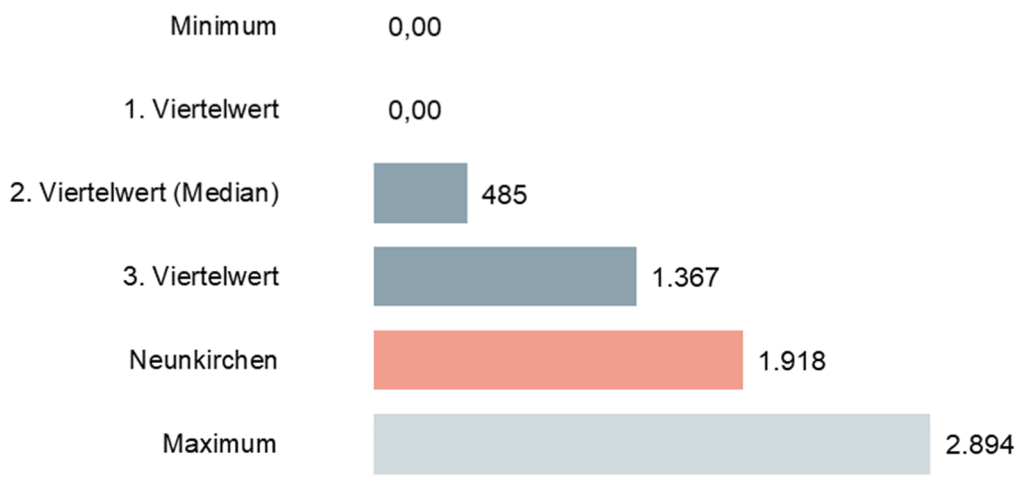
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Neunkirchen 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	5.753	0

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	1.918	0

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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

Die Höhe der Kostenerstattung ist begrenzt durch die Höhe der Aufwendungen der ordnungsbehördlichen Bestattung. Die **Gemeinde Neunkirchen** hätte eine maximale Erstattung in Höhe von durchschnittlich 2.301 Euro erzielen können.

Im Jahr 2023 wurde ein Betrag in Höhe von 4.832 Euro für zwei ordnungsbehördliche Bestattungen vollständig durch Hinterbliebene bzw. den vorhandenen Nachlass vereinnahmt. Je Bestattung konnte eine Kostenerstattung in Höhe von 2.416 Euro und damit in der maximal zulässigen Gesamthöhe verzeichnet werden.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Neunkirchen schreibt die Leistung der ordnungsbehördlichen Bestattung nicht aus und holt nicht in regelmäßigen Abständen Preisvergleiche von Bestattungshäusern ein.	124	E1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte zur Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen wiederholend Preisvergleiche der Bestattungshäuser durchführen.	124
Verfahrensstandards					
F2	Die Gemeinde Neunkirchen hat keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen vereinbart.	126	E2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte den Ablauf und die Arbeitsschritte einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen und somit vorhandenes Wissen speichern und verfügbar halten.	128

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Neunkirchen unterhält in jedem ihrer sechs Ortsteile einen kommunalen Friedhof. Mit einem Anteil der kommunalen Bestattungen an der Gesamtsterbefallzahl von 77 Prozent profitiert die Gemeinde Neunkirchen von einer hohen örtlichen Verbundenheit. Es besteht auch keine Konkurrenzsituation durch weitere Friedhofsträger im Gemeindegebiet.

Für die Steuerung ihrer Friedhöfe hat die Gemeinde Neunkirchen mit Hilfe eines externen Dienstleisters eine Friedhofsentwicklungsplanung beschlossen. Die Friedhofsverwaltung befindet sich insbesondere auf dem Gebiet der Digitalisierung auf einem guten Weg. Viele Informationen sind bereits in einer Fachsoftware integriert. Über die Friedhofsentwicklungsplanung hinaus könnten weitere Kennzahlen und ein Berichtswesen die Transparenz für Steuerungszwecke erhöhen. Die Gemeinde Neunkirchen informiert die Öffentlichkeit auf ihrer Internetseite angemessen über die Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen.

Der Gemeinde Neunkirchen gelingt es nicht vollständig, die entstehenden Aufwendungen über die erhobenen Friedhofsgebühren auszugleichen. Da die Nutzung der Trauerhallen bei der Mehrzahl der Bestattungen erfolgt, ist der Kostendeckungsgrad der Trauerhalle hoch.

Der landesweite Trend zur überwiegenden Urnenbestattung spiegelt sich in Neunkirchen noch nicht wider. Die Kosten für die Pflege der Grün- und Wegeflächen sind vergleichsweise hoch. Die Gemeinde Neunkirchen hat hier bisher keine verbindlichen Pflegestandards festgelegt. Die Möglichkeiten der Einführung von Pflegestandards und zur Umgestaltung von Flächen sollten 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 bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- und Kennzahlen	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	7	1	2	4	8	15	82
Kommunale Friedhofsfläche in qm	61.440	5.646	35.892	54.495	75.382	165.018	82
Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	76,88	4,24	54,10	73,16	89,86	155	81
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,49	1,10	1,66	2,04	2,49	5,74	81

Grund- und Kennzahlen	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	81,06	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je EW* in qm	2.468	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je EW in qm	4,70	0,46	2,86	4,17	5,42	9,57	82

*EW = Einwohnerin bzw. Einwohner

Die **Gemeinde Neunkirchen** besteht neben dem Kernort Neunkirchen aus den Ortsteilen Altenseelbach, Salchendorf, Struthütten, Wiederstein und Zeppenfeld. In allen Ortsteilen unterhält die Gemeinde kommunale Friedhöfe. Allen Friedhöfen ist eine Trauerhalle angeschlossen. Friedhöfe in konfessioneller Trägerschaft gibt es im Gemeindegebiet nicht. Die gpaNRW hat den kommunalen Friedhof im Ortsteil Neunkirchen besichtigt und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

Nach Aussage der Gemeinde Neunkirchen lassen sich die Einwohnerinnen und Einwohner in der Mehrzahl der Fälle im Ortsteil ihres letzten Wohnortes beerdigen. Ausnahmen bestehen bei Bestattungsformen, die in der Gemeinde Neunkirchen nicht angeboten werden.

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 Gemeinde Neunkirchen hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch mit den beteiligten Organisationseinheiten.

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

In der **Gemeinde Neunkirchen** sind vier Organisationseinheiten der Gemeindeverwaltung für das Friedhofswesen verantwortlich. Im Fachbereich 1 (Zentrale Dienste / Finanzen) erfolgt die Gebührenkalkulation. Der Fachbereich 2 (Ordnung / Bürgerservice) ist für die eigentliche Friedhofsverwaltung zuständig. Im Fachbereich 4.1 (Gemeindeentwicklung / Hochbau) werden die Gebäude verwaltet und der Fachbereich 4.2 (Bauverwaltung / Tiefbau) ist zuständig für die Grünflächenpflege und die Grabbereitung. Nach Aussage der Gemeindeverwaltung ist diese

Aufteilung historisch gewachsen und hat sich durch das Ausscheiden verschiedener Mitarbeitender entwickelt. Die Absprachen der Beteiligten sind nach Aussage der Gemeinde sehr gut und es erfolgen keine Doppelarbeiten.

5.4.2 Steuerung

➔ **Feststellung**
Die Gemeinde Neunkirchen hat für die langfristige Entwicklung ihrer Friedhöfe Ziele in einem Friedhofsentwicklungsplan definiert. Kennzahlen zur Steuerung hat sie nicht gebildet.

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.

Als Grundlage für die Aufgaben im Friedhofswesen dienen der **Gemeinde Neunkirchen** die Friedhofssatzung, die Friedhofsgebührensatzung und der durch ein externes Unternehmen erstellte Friedhofsentwicklungsplan. Kennzahlen als Steuerungsgrundlage hat die Gemeinde Neunkirchen nicht gebildet. Sie schreibt in ihrem Haushaltsplan bisher nur die Zahlen zu den Erträgen und Aufwendungen im Friedhofswesen fort. An messbar formulierten Zielen könnte die Gemeinde Neunkirchen Kennzahlen entwickeln und diese ebenfalls im Haushaltsplan fortschreiben.

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

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

Um zu überprüfen, ob die Gemeinde die festgelegten Ziele erreicht, könnte sie beispielsweise folgende Kennzahlen definieren:

- Kostendeckungsgrad von „X“ Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten,
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro und
- Friedhofunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro.

Neben diesen selbst entwickelten Kennzahlen kann sie auch z. B. die in diesem Bericht dargestellten Grund- und Kennzahlen verwenden. Insbesondere die Besichtigung des kommunalen

Friedhofs als auch das persönliche Gespräch mit den zuständigen Mitarbeitenden haben gezeigt, dass die in Neunkirchen gelebte Praxis bereits zu einer guten Steuerung führt.

Die Gemeinde Neunkirchen hat in der Friedhofsverwaltung bereits teilweise ein Berichtswesen implementiert. Sie berichtet dem Rat jährlich über die Umsetzung des Friedhofsentwicklungsplans. Ein mit Kennzahlen versehenes vollständiges Berichtswesen könnte der Gemeinde durch einen regelmäßigen Soll-Ist-Vergleich weitere steuerungsrelevante Informationen liefern. Dadurch wären alle Entscheidungsträger (Verwaltungsvorstand, Ausschüsse, Rat) regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte zur langfristigen Entwicklung die im Friedhofsentwicklungsplan definierten Ziele mit Kennzahlen hinterlegen. Politik und Verwaltung sollten die Anzahl der Bestattungen und die Aufwendungen für den Fortbestand der Friedhöfe über diese jährlich fortzuschreibenden Kennzahlen im Blick haben.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Neunkirchen befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Grün-und Wegeflächen.

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 **Gemeinde Neunkirchen** setzt für die Verwaltung ihrer Friedhöfe eine Fachsoftware als Client/Server-Lösung ein. In dieser hat sie alle kommunalen Friedhöfe mit den zugehörigen Grabstätten erfasst. Zur Vervollständigung der Datenlage in der Fachsoftware hat sie alle persönlichen Daten der Verstorbenen und Nutzungsberechtigungen sowie die Lage der Grabstellen von den zuvor eingesetzten Plänen ergänzt und aktualisiert sie laufend. Anschreiben an Nutzungsberechtigte z. B. bei Grab- oder Pflegemängeln generiert die Gemeinde Neunkirchen nicht aus der Fachsoftware, sondern manuell über die gängigen Office-Produkte. Die Gebührenbescheide erstellt die Gemeinde Neunkirchen über die eingesetzte Fachsoftware. Diese verfügt über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware der Gemeinde. Der Bauhof der Gemeinde verfügt über keine Anbindung an die Software und erfasst Grabmängel manuell. Mit einer Umstellung der Fachsoftware auf eine Cloud-Lösung könnte auch der gemeindliche Bauhof eine Anbindung an die Software erhalten.

Die Wege und Grünflächen sind der Gemeinde Neunkirchen bekannt, bisher aber nicht in der Fachsoftware hinterlegt. Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) setzt die Gemeinde Neunkirchen in der Friedhofsverwaltung derzeit noch nicht ein.

→ **Empfehlung**
Für tiefergreifende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Gemeinde Neunkirchen die Flächen ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen auch in der Fachsoftware erfassen. Darüber hinaus sollte die Gemeinde eine Umstellung auf eine Cloud-Lösung prüfen. Damit

könnte der Bauhof im Rahmen eines digitalen Workflows oder einer mobilen App eine Anbindung an die Software erhalten.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Gemeinde Neunkirchen betreibt eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit durch ausführliche Informationen auf ihrer Internetseite und in einem Informationsflyer.

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.

Auf der Homepage der **Gemeinde Neunkirchen** finden sich Informationen zu den Ansprechpersonen der Friedhofsverwaltung, zu den Grabarten und Beisetzungsformen. Hier weist die Gemeinde auch die Gebühren je Grabart aus. Darüber hinaus bietet sie den telefonischen oder persönlichen Kontakt an. In der örtlichen Presse weist sie auf aktuelle Themen wie beispielsweise die Überprüfung der Standfestigkeit aller Grabsteine hin. Wesentliche Informationen zu allen Bestattungsmöglichkeiten und den zugehörigen Gebühren hat die Gemeinde Neunkirchen in einem Flyer zusammengefasst. Aufgrund der Einführung einer neuen Bestattungsmöglichkeit (Urnenbestattung an Bäumen) überarbeitet sie diesen Flyer derzeit. Neben der Auslage im Rathaus stellt sie den Flyer auch den Bestattern als Handreichung zur Verfügung.

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.

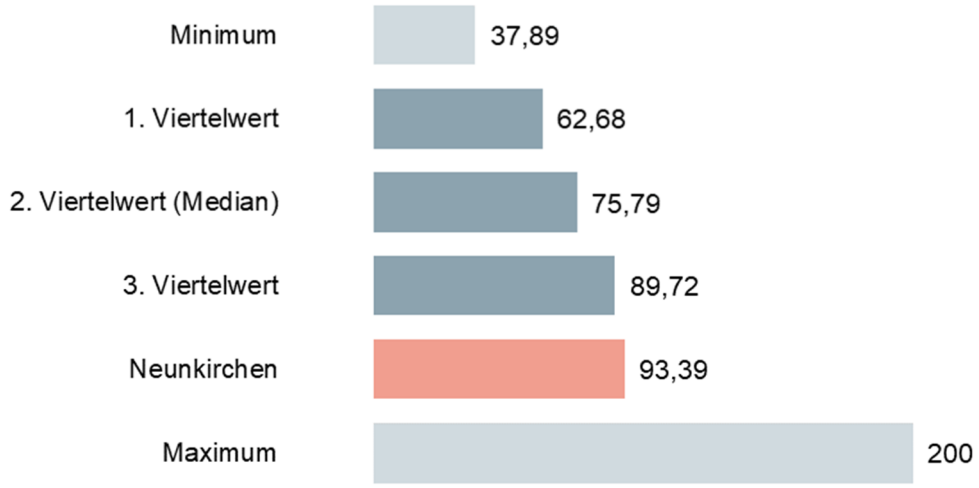
5.5.1 Kostendeckung

- Die Gemeinde Neunkirchen kann die Kosten über die Gebührenerträge nicht vollständig refinanzieren, erreicht aber einen relativ hohen Kostendeckungsgrad

Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens so gestalten, dass die ansatzfähigen Kosten refinanziert werden. Sie sollte die Gebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten sollte eine Kommune dabei berücksichtigen.

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades für das gesamte Friedhofswesen der **Gemeinde Neunkirchen** zeigt, dass dieser im Vergleichsjahr höher ist als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Jedoch ist der Kostendeckungsgrad in den letzten Jahren sehr schwankend. Ziel sollte sein, dass die Erlöse die Kosten möglichst dauerhaft decken.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 75 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Neunkirchen in Prozent 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
64,96	81,12	104,57	93,39

Mögliche Kostenunterdeckungen im Gebührenhaushalt der Friedhöfe werden nach Auskunft der Gemeinde Neunkirchen über eine extern vergebene Nachkalkulation ermittelt. Das Ergebnis fließt in die Gebührenkalkulation der Folgejahre ein. Generell gilt, dass Unterdeckungen nach § 6 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Die Gemeinde Neunkirchen befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Welche Möglichkeiten sich für Neunkirchen bieten, die Kostendeckung zu stabilisieren, betrachtet die

gpaNRW im Folgenden. Hierbei konzentrieren wir uns bei der Einnahmeseite auf die öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühren.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Gemeinde Neunkirchen beteiligt die Nutzungsberechtigten angemessen am Gebührenaufkommen.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten[28] angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Der tiefgreifende Wandel der Bestattungskultur hat auch in der **Gemeinde Neunkirchen** Auswirkungen auf die Gebührenerträge, denn die Grabnutzungsgebühren stellen den größten Teil des Gebührenaufkommens im Friedhofswesen dar. Grundsätzlich ist ein Trend zu einem deutlich höheren Anteil der Urnenbestattungen und die Tendenz zu mehr pflegefreien Gräbern feststellbar. In der Gemeinde Neunkirchen ist diese Entwicklung bisher an den Bestattungszahlen nicht ablesbar. Eine Mehrheit der Beisetzungen erfolgte bis zum Jahr 2022 noch als Sargbestattungen. Mit einem Anteil der Sargbestattungen von 58 Prozent liegt die Gemeinde Neunkirchen im interkommunalen Vergleich im oberen Viertel.

Die Rechtsprechung erlaubt für die Kostenverteilung eine Vielzahl von Möglichkeiten, solange eine Berücksichtigung der wesentlichen Prinzipien der Gebührenkalkulation erfolgt. Neben Laufzeit und Fläche können die Kommunen auch eine Gewichtung je Nutzungsfall berücksichtigen, um der Gebührenspreizung entgegenzuwirken. Die Gräber bieten jedoch unabhängig von der Fläche unterschiedliche Vorteile. Diese Vorteile können die Kommunen bewerten und über Äquivalenzziffern mit in die Berechnung der Gebührensätze einfließen lassen. Je höher eine Kommune flächenunabhängige Bestandteile der Gebühr berücksichtigt, umso mehr verringern sich die Gebührenbestandteile zwischen den Grabformen. Beispiele für derartige Vorteile sind die Verlängerungsmöglichkeit von Wahlgräbern, die Pflege der Grabstellen durch die Kommune, die Auswahlmöglichkeit der Position der Grabstelle und eine gute Zugänglichkeit über zentrale Wege.

Bei großen Unterschieden in der Gebührenhöhe kann sich ein Trend zu kleineren und damit pflegeleichteren Gräbern zusätzlich verstärken. Die Merkmale der Wahlgrabstätten und deren Gebühren tragen zum Nutzungsverhalten bei. Die Gemeinde Neunkirchen sollte sich bewusst sein, dass der Wandel in der Bestattungskultur hin zu mehr (pflegefreien) Flächen für Urnenbeisetzungen mittelfristig auch eine Flächenbevorratung für diese Beisetzungsform(en) erfordert. Der hohe Wert von 1,72 qm Bestattungsfläche je Einwohner sollte hier genügend Spielraum eröffnen, geeignete Flächen vorzuhalten. Sofern die Gemeinde Neunkirchen feststellt, dass sich das Nachfrageverhalten verändert, sollte sie ihre Kostenverteilung anpassen. Auf diese Weise kann sie alle Nutzenden an den Kosten angemessen beteiligen.

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

5.5.3 Trauerhallen

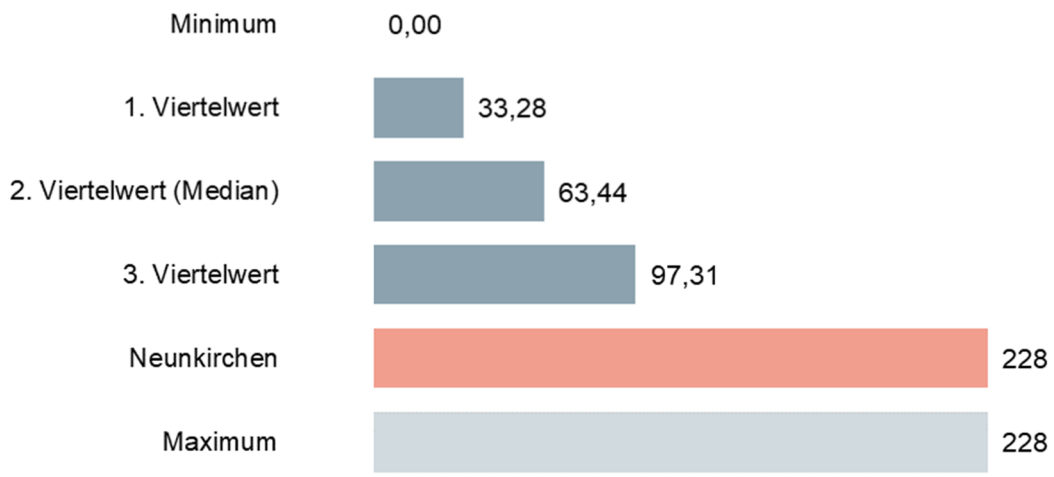
- Die Gemeinde Neunkirchen hält auf jedem ihrer Friedhöfe eine Trauerhalle vor. Alle Trauerhallen werden regelmäßig genutzt.

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

Die **Gemeinde Neunkirchen** hält auf allen kommunalen Friedhöfen eine eigene Trauerhalle vor. Eine Konkurrenzsituation zu Abschiedsräumen einheimischer Bestatter gibt es nach Aussage der Gemeinde nicht. Da bei der Mehrzahl der Bestattungen die angeschlossene Trauerhalle genutzt wird, liegt die jährliche Frequenz bei der Nutzung jeder Trauerhalle im zweistelligen Bereich.

Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen in der Gemeinde Neunkirchen ist ausgesprochen hoch und stellt im interkommunalen Vergleich den Maximalwert im Vergleichsjahr 2021 dar. Gründe hierfür sind die gute Nutzung und niedrige Gesamtkosten bei den Trauerhallen. Diese liegen im Vergleichsjahr 2021 mit 7.587 Euro niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Diese geringen Investitions- bzw. Unterhaltungskosten der vergangenen Jahre lassen darauf schließen, dass in den nächsten Jahren zur Sanierung bzw. Instandsetzung der Trauerhallen mehr finanzielle Mittel aufgewendet werden müssen. Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das mögliche Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Das wird sich dann auch in einem nicht auskömmlichen, tendenziell rückläufigen Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen widerspiegeln. Die Gemeinde Neunkirchen müsste dieses Defizit aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Gemeinde Neunkirchen sollte daher entscheiden, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhallen positionieren möchte.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 65 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

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

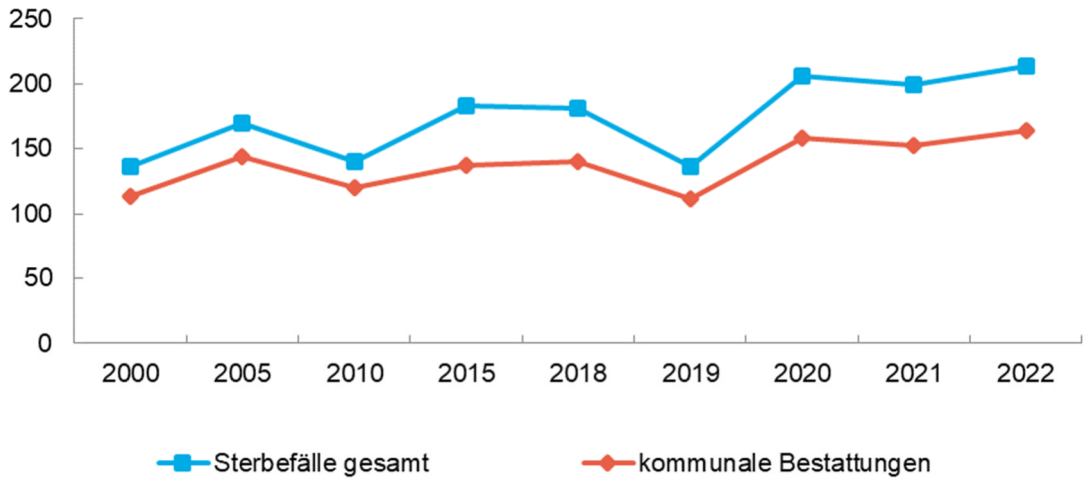
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

In der **Gemeinde Neunkirchen** ist die Bevölkerungszahl in den letzten Jahren kontinuierlich von 14.229 Einwohnern im Jahr 1990 auf 12.994 Einwohner im Jahr 2022 gesunken. Das entspricht einem Rückgang von 8,68 Prozent. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2022 prognostiziert IT.NRW bis 2050 einen weiteren Bevölkerungsrückgang von 15,93 Prozent (auf dann 10.924). Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und wird sich von 8,22 Prozent im Jahr 2022 bis 2050 auf 13,66 Prozent erhöhen. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das städtische Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Neunkirchen 2000 bis 2022[29]

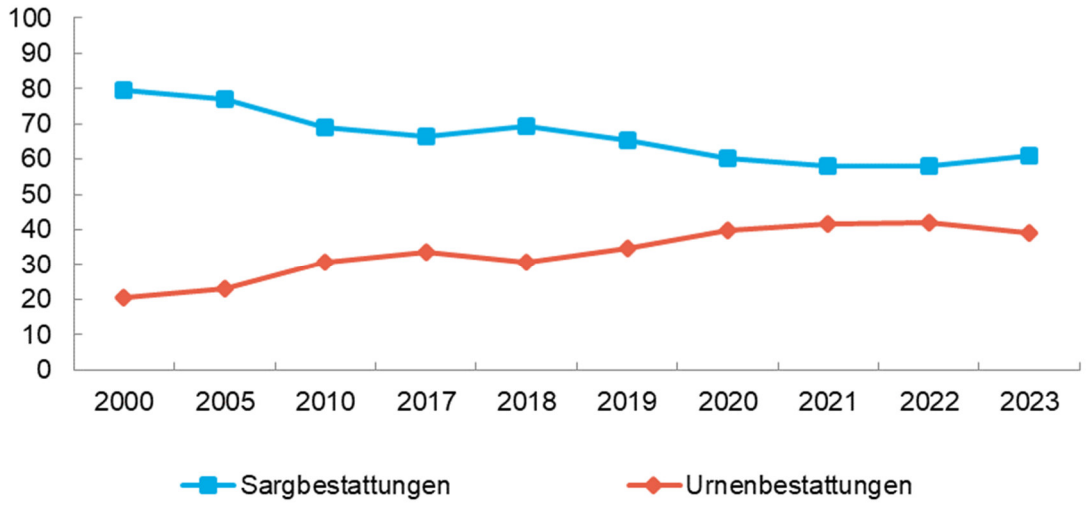


Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen finden viele Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen statt. Zudem zeigt sich im Zeitreihenvergleich sowohl bei den Sterbefällen als auch bei den kommunalen Bestattungen ein recht konstantes Niveau. Für die deutlich ablesbare Differenz zwischen Sterbefällen und kommunalen Bestattungen gibt es im Wesentlichen zwei Gründe. Auf dem Gebiet der Gemeinde Neunkirchen gibt es ein Altenheim sowie mehrere Häuser, die als betreute Wohnanlagen für ältere Menschen geführt werden. Neben Neunkirchener Bürgerinnen und Bürgern leben dort auch zahlreiche Menschen aus den Nachbarkommen. Diese Einwohnenden werden jedoch stets in ihrem ursprünglichen Heimatort bestattet.

Darüber hinaus leben in Neunkirchen zahlreiche Einwohnerinnen oder Einwohner mit Migrationshintergrund, die nach muslimischen Regeln beigesetzt werden. Die Gemeinde Neunkirchen bietet auf ihren Friedhöfen hierfür keine Bestattungsmöglichkeit. Diese Verstorbenen werden entweder in Köln oder in der Nachbarstadt Siegen oder in ihrer ausländischen Heimat, wie z. B. in der Türkei, bestattet.

[29] Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2024 und Gemeinde Neunkirchen, 2024

Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Neunkirchen in Prozent 2000 bis 2023



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. Seitdem ist der Anteil von Urnenbestattungen stark gestiegen. In der Gemeinde Neunkirchen stellen die Sargbestattungen aber nach wie vor die dominierende Bestattungsart dar. Nach Aussage der Gemeinde Neunkirchen liegt das an einer vergleichsweise hohen Anzahl nichtchristlicher Einwohner, die eine Urnenbestattung ablehnen.

Losgelöst davon haben sich in den letzten Jahren neue Grabarten etabliert. Insbesondere besteht eine höhere Nachfrage nach pflegefreien Grabarten. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Die Gemeinde Neunkirchen hat auf diese neuen Ansprüche reagiert und bietet diverse Möglichkeiten bei der Sargbestattung an:

- Wahlgrabstätte,
- Reihengrabstätte,
- Anonyme Grabstätte,
- Wiesengrabstätte und
- pflegeleichtes Wahlgrab.

Für Urnenbeisetzungen bietet sie folgende Möglichkeiten an:

- Urnenwahlgrabstätte,
- Urnenreihengrabstätte,

- Anonyme Grabstätte,
- Urnenwiesengrab und
- Urnengemeinschaftsgrabanlage.

Die Gemeinde Neunkirchen plant, das Angebot durch eine pflegefreie Urnenbestattung an Bäumen zu ergänzen.

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

Kennzahlen	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	58,17	6,25	22,92	32,97	44,07	64,86	81
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	41,83	29,73	54,41	65,13	74,21	93,75	81

Die Vergleiche zeigen, dass nur noch in wenigen Kommunen in NRW der Anteil der Sarggräber an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen über 50 Prozent liegt. Aufgrund der beschriebenen besonderen örtlichen Strukturen bestätigt sich dieser landesweite Trend in der Gemeinde Neunkirchen im Vergleichsjahr nicht. Zu der zukünftigen Entwicklung siehe Kapitel 5.6.3 (Entwicklung der Bestattungsfläche).

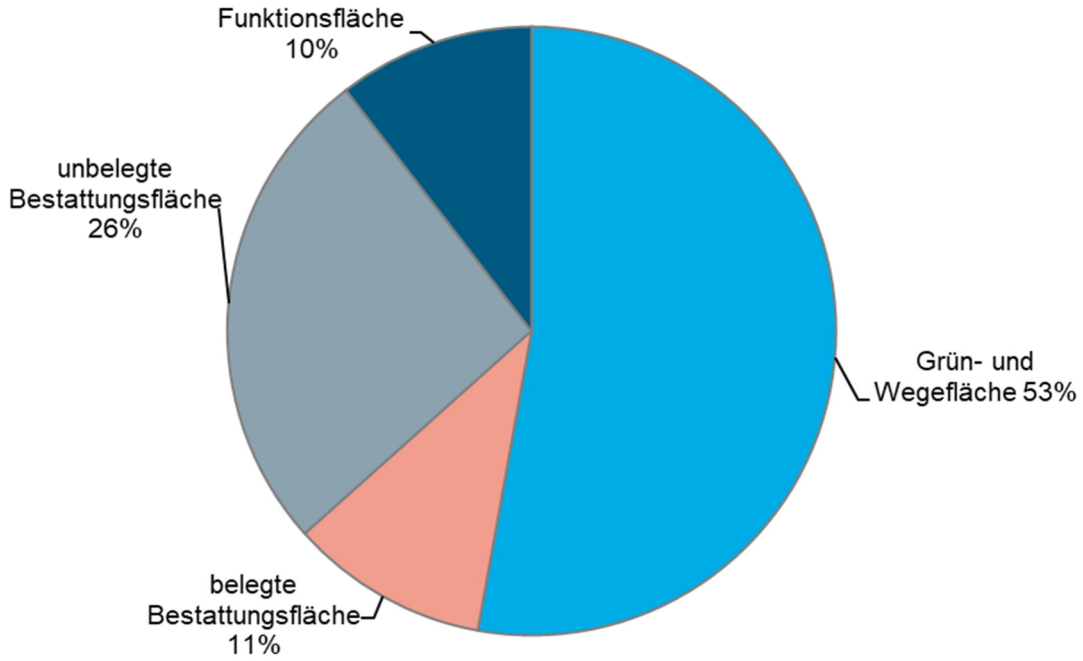
5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Bei der Gemeinde Neunkirchen sind nur 21 Prozent der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt oder es handelt sich um Funktionsfläche. Der überwiegende Teil sind unbelegte Bestattungsfläche sowie Grün- und Wegefläche.

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

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

Bei der **Gemeinde Neunkirchen** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Auch in der Gemeinde Neunkirchen entfällt der überwiegende Teil der Fläche mit einem Anteil von 79 Prozent auf die Grün- und Wegeflächen sowie auf die freien, nicht belegten Bestattungsflächen. Der Anteil der belegten Bestattungsfläche ist mit 11 Prozent geringer.

Im Kapitel 5.7 „Grün- und Wegeflächen“ analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählen auch die Flächen der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

In der nachfolgenden Tabelle zeigen wir die Flächenanteile nach Grabarten. Die gpaNRW errechnet die Bestattungsfläche anhand der Friedhofsfläche abzüglich der Funktionsfläche und der Grün- und Wegefläche. Der interkommunale Vergleich kann der Gemeinde Neunkirchen als Orientierungshilfe für spätere Auswertungen dienen.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	28,76	7,22	23,21	32,82	47,63	89,33	50

Kennzahl	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	25,17	6,39	21,19	30,17	43,74	84,60	50
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	3,59	0,83	1,91	3,11	4,35	8,72	50

Insgesamt ist auf den kommunalen Friedhöfen in Neunkirchen ein vergleichsweise kleiner Anteil der Bestattungsfläche mit Gräbern belegt. Nach wie vor liegt in der Gemeinde Neunkirchen ein Schwerpunkt bei den Erdgräbern. Der Trend zur Urnenbestattung, verbunden mit einem geringeren Flächenverbrauch, ist aber auch in der Gemeinde Neunkirchen festzustellen. Zusätzlich führt der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig zu steuern.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ **Feststellung**
Die Gemeinde Neunkirchen hat sich dem Trend zur stärkeren Nachfrage nach Urnenbestattungen angepasst und ein insbesondere durch die Wiesengräber ein bedarfsgerechtes Angebot platziert. Sie plant darüber hinaus, auf ihren Friedhöfen das Angebot zur Urnenbestattung an Bäumen zu schaffen.

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.

Auf den kommunalen Friedhöfen der **Gemeinde Neunkirchen** sind sehr viele freie Bestattungsplätze vorhanden. Die steigende Anzahl an Urnenbestattungen verringert die künftig benötigte Bestattungsfläche. Ein Engpass an Bestattungsplätzen ist auch zukünftig nicht zu erwarten.

Für die Prognose des künftigen Flächenbedarfs stellen wir die Anzahl der frei werdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüber. Diese Angabe konnte die Gemeinde Neunkirchen aus der eingesetzten Fachsoftware ermitteln. Auch sie selbst analysiert regelmäßig die Entwicklung des Grabwahlverhaltens.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Neunkirchen

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	89

Bezeichnung	Anzahl
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	264
Neukäufe Urnengräber 2021	60
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	14

Auf Basis der Nachfrage 2021 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich deutlich mehr Erdgrabstätten frei, wie die Gemeinde für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstätten deutlich überschreitet. Hierauf reagiert die Gemeinde Neunkirchen, indem sie Teile frei gewordener Erdgrabfelder zu Urnengräbern umgestaltet. Der steigende Anteil an Urnenbestattungen wird auch in der Gemeinde Neunkirchen dazu führen, dass die Gemeinde zukünftig weniger Bestattungsfläche benötigt.

In den Vergleichskommunen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass ein Angebot der Baumbestattung (Urnenhain) dazu beitragen kann, der Abwanderung in Ruhewälder oder in Nachbarkommunen entgegenzuwirken. Darüber hinaus könnten komplett pflegefreie (Urnen-) Grabstätten das Angebot ergänzen. In ihrer Friedhofsentwicklungsplanung hat die Gemeinde Neunkirchen festgelegt, ihre Flächen systematisch zu belegen und Flickenteppiche zu vermeiden. Durch eine gezieltere Belegung kann die Gemeinde Neunkirchen größere Flächen im Peripheriebereich mittelfristig freiziehen und diese einer anderen Nutzung zuführen.

→ **Empfehlung**
Zur Planung ihres zukünftigen Flächenbedarfs sollte die Gemeinde Neunkirchen kontinuierlich das Nachfrageverhalten friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Die Gemeinde Neunkirchen kennt die steuerungsrelevanten Informationen zu den Grün- und Wegefläche 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.

Die Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen der **Gemeinde Neunkirchen** erfüllen wie bei fast allen Friedhöfen mehrere Zwecke. Die Wegeflächen dienen nicht nur als Verbindungswege zwischen Gräbern, sondern auch als strukturgebende Elemente, die eine geordnete und gut zugängliche Umgebung gewährleisten. Grünflächen spielen darüber hinaus neben einer optischen auch vermehrt eine ökologische Rolle. Die Gemeinde Neunkirchen verfügt über die zentralen Informationen zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen. So liegen ihr auch aktuelle Daten zu den unterschiedlichen Vegetationsarten und -flächen auf den Friedhöfen vor.

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 Spannbreite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch.

Grün und Wegeflächen 2021

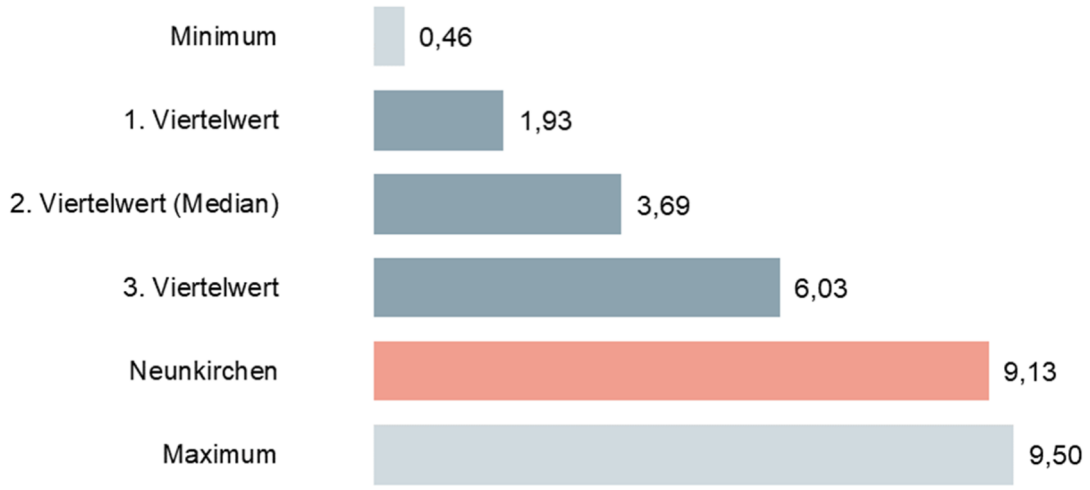
Kennzahlen	Neunkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche in Prozent	52,84	14,05	40,97	55,49	66,54	88,78	56
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	76,35	33,84	51,44	62,48	72,04	87,62	47
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	23,65	12,38	27,96	37,52	48,56	66,16	47

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

➔ **Feststellung**
Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Neunkirchen deutlich höher als in den meisten Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Gemeinde keine Pflegestandards definiert, die die aktive Steuerung unterstützen.

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 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Bei den Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche positioniert sich die **Gemeinde Neunkirchen** im hohen Bereich. Sie hat bisher noch keine Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definiert.

Für die Gemeinde Neunkirchen ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Externe Unternehmen pflegen die Wiesengrabflächen und die Gemeinschaftsgrabanlagen. Alle weiteren Pflegearbeiten werden vom gemeindlichen Bauhof durchgeführt. Nach Auffassung der gpaNRW lassen sich nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung die entstehenden Kosten positiv beeinflussen, um den Kostendeckungsgrad auf ein auskömmliches Niveau zu bringen und zu halten.

→ **Empfehlung**
Die Gemeinde Neunkirchen sollte regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grün- und Wegepflege wirtschaftlich erbringt.

In einem ersten Schritt sollte die Gemeinde Neunkirchen prüfen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich wiederum Anknüpfungspunkte:

- die regelmäßige Überprüfung festzulegender 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, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. 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). Friedhöfe, die häufig Hecken als Abgrenzungen gepflanzt haben, sind naturgemäß pflegeintensiver 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 Neunkirchen sollte zunächst Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definieren. In einem zweiten Schritt sollte sie regelmäßig prüfen, ob diese Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

Die Gemeinde Neunkirchen hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten das bestehende Friedhofsentwicklungskonzept 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 positiv zu beeinflussen und somit den Kostendeckungsgrad auch in der Zukunft zu stabilisieren.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Neunkirchen hat für die langfristige Entwicklung ihrer Friedhöfe Ziele in einem Friedhofsentwicklungsplan definiert. Kennzahlen zur Steuerung hat sie nicht gebildet.	137	E1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte zur langfristigen Planung die im Friedhofsentwicklungsplan definierten Ziele mit Kennzahlen hinterlegen. Politik und Verwaltung sollten die Anzahl der Bestattungen und die Aufwendungen für den Fortbestand der Friedhöfe über diese jährlich fortzuschreibenden Kennzahlen im Blick haben.	138
F2	Die Gemeinde Neunkirchen befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Grün-und Wegeflächen.	138	E2	Für tiefergreifende Steuerungsmöglichkeiten sollte die Gemeinde Neunkirchen die Flächen ihrer Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen auch in der Fachsoftware erfassen. Darüber hinaus sollte die Gemeinde eine Umstellung auf eine Cloud-Lösung in Erwägung ziehen. Damit könnte der Bauhof im Rahmen eines digitalen Workflows oder einer mobilen App eine Anbindung an die Software erhalten.	138
Friedhofsflächen					
F3	Die Gemeinde Neunkirchen hat sich dem Trend zur stärkeren Nachfrage nach Urnenbestattungen angepasst und ein insbesondere durch die Wiesengräber ein bedarfsgerechtes Angebot platziert. Sie plant darüber hinaus, auf ihren Friedhöfen das Angebot zur Urnenbestattung an Bäumen zu schaffen.	148	E3	Zur Planung ihres zukünftigen Flächenbedarfs sollte die Gemeinde Neunkirchen kontinuierlich das Nachfrageverhalten friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.	149
Grün- und Wegeflächen					
F4	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind in Neunkirchen deutlich höher als in den meisten Vergleichskommunen. Für die Pflege der Friedhöfe hat die Gemeinde keine Pflegestandards definiert, die die aktive Steuerung unterstützen.	150	E4.1	Die Gemeinde Neunkirchen sollte regelmäßig hinterfragen, ob sie ihre Leistungen im Bereich der Grün- und Wegepflege wirtschaftlich erbringt.	151

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Gemeinde Neunkirchen sollte zunächst Pflegestandards für die Aufgaben der Grün- und Wegepflege definieren. In einem zweiten Schritt sollte sie regelmäßig prüfen, ob diese Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.	151

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