

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Swisttal im
Jahr 2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Swisttal	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Swisttal	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	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	23
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Swisttal	29
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	30
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	30
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Swisttal	34
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	60

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	62
1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	69
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	73
1.5.1	Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung	73
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
2.	Vergabewesen	83
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
2.3	Organisation des Vergabewesens	85
2.3.1	Organisatorische Regelungen	85
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	91
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	92
2.5	Sponsoring	96
2.6	Nachtragswesen	97
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	98
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	100
2.7	Maßnahmenbetrachtung	101
2.7.1	Umbau zur Großtagespflege	102
2.7.2	Sanierung Schwingboden	104
2.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	106
3.	Informationstechnik an Schulen	109
3.1	Managementübersicht	109
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	110
3.3	IT an Schulen	110
3.3.1	IT-Steuerung	111
3.3.2	Stand der Digitalisierung	115
3.3.3	IT-Sicherheit	119
3.4	Anlage: Ergänzende Tabelle	122
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	123
4.1	Managementübersicht	123
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	124
4.3	Örtliche Strukturen	124
4.4	Rechtmäßigkeit	126
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	126
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	127
4.4.3	Art der Bestattung	128
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	129
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	130
4.5	Verfahrensstandards	130

4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	131
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	132
4.6.2	Aufwendungen	133
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	135
4.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	137
5.	Friedhofswesen	138
5.1	Managementübersicht	138
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
5.3	Örtliche Strukturen	139
5.4	Friedhofsmanagement	140
5.4.1	Organisation	140
5.4.2	Steuerung	141
5.4.3	Digitalisierung	142
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	143
5.5	Gebühren	143
5.5.1	Kostendeckung	144
5.5.2	Grabnutzung	145
5.5.3	Trauerhallen	146
5.6	Friedhofsflächen	148
5.6.1	Einflussfaktoren	148
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	150
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	152
5.7	Grün- und Wegeflächen	154
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	154
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	155
5.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	157
	Kontakt	159

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Swisttal

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Swisttal stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage 1 aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

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

Die **Gemeinde Swisttal** hatte im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 sowohl negative wie auch positive Jahresergebnisse zu verzeichnen und unterliegt in jedem Jahr aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis zeigt trotz eines positiven Jahresergebnisses für 2022 ein strukturelles Defizit. Im Planungszeitraum bis 2027 geht die Gemeinde von Jahresdefiziten aus. Da sie die gesetzlich vorgeschriebene Fortschreibung der mittelfristigen Planung im ersten Haushaltjahr des Doppelhaushalts 2023/2024 nicht umgesetzt hat, beinhalten die Plandaten bis zum Jahr 2026 noch ordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG. Ohne diese Erträge erhöhen sich die Defizite weiter und die Gemeinde wäre ab 2026 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Das **Eigenkapital** ist im Verhältnis zur Bilanzsumme im Vergleich 2022 niedriger als bei den der Hälfte der anderen Kommunen. Die geplanten Fehlbedarfe werden die Situation bis 2027 weiter verschärfen. Realisiert sich die Haushaltsplanung, so sinkt das Eigenkapital bis 2027 deutlich auf 36,6 Mio. Euro.

Die Höhe der einwohnerbezogenen **Gesamtverbindlichkeiten** ist im Vergleichsjahr geringer als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Verbindlichkeiten werden aber in den kommenden Jahren ansteigen. Zwar hat die Gemeinde aktuell und in den letzten Jahren bereits in das **Anlagevermögen** investiert, jedoch hat die Hochwasserkatastrophe im Jahr 2021 zu zahlreichen Schäden an der städtischen Infrastruktur und den Gebäuden geführt, sodass die Gemeinde in den nächsten Jahren hohe Investitionen plant.

Zwar gibt es in Swisttal derzeit kein offizielles **Finanzberichtswesen und –controlling**. Der Fachbereich Finanzen führt jedoch regelmäßig Monatsabschlüsse und Finanzanalysen durch, um Planabweichungen frühzeitig zu erkennen und darauf im laufenden Haushaltsjahr reagieren

zu können. Die Entscheidungsträger in Swisttal werden regelmäßig über die Haushaltsentwicklungen informiert. Die Gemeinde sollte das bis zu den Krisen der 2020er Jahre betriebene Finanzcontrolling mit Finanzberichtswesen neu implementieren und optimieren.

Die Gemeinde Swisttal hat in den letzten Jahren sowohl konsumtive als auch investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Von den verfügbaren Mitteln für investive Auszahlungen hat sie 2022 nur rund 12 Prozent in Anspruch genommen. Das ist der geringste Wert im Vergleich. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von **Ermächtigungsübertragungen** hat die Gemeinde aber bereits in einer Dienstanweisung geregelt. Diese sollte sie ergänzen mit dem Ziel, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen.

Beim **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten. Die Akquise und Bewirtschaftung der Fördermittel ist dezentralisiert, ohne dass es für die Mitarbeitenden in den Facheinheiten bisher schriftlich festgelegte Handlungsrichtlinien gibt. Ein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen hat die Gemeinde bisher nicht eingerichtet. Auch fehlt ein zentraler Überblick mit wesentlichen Informationen aller Förderprojekte, der die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützen würde.

Um Risiken beim **Kredit- und Anlagemanagement** zu vermeiden, sollte die Gemeinde nach Möglichkeit einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen mit strategischen Vorgaben, Entscheidungsbefugnissen und Verfahrensregelungen schaffen, insbesondere vor dem Hintergrund steigender Kreditverbindlichkeiten.

Im Prüfgebiet **Vergabewesen** sieht die gpaNRW an verschiedenen Stellen Handlungsbedarf. Die Gemeinde Swisttal führt Vergaben dezentral in den Fachdiensten durch und hat noch keine Zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Umso wichtiger wäre es, den Mitarbeitenden eine aktuelle Vergabedienstanweisung zur Verfügung zu stellen und damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Abwicklung der Vergaben zu unterstützen. Darin sollte sie auch Regelungen zum **Nachtragswesen** treffen mit dem Ziel, Nachträge einheitlich und rechtssicher zu bearbeiten. Darüber hinaus könnte ein zentral organisiertes, systematisches **Nachtragsmanagement** dazu beitragen, Abweichungen zwischen Auftrag und Abrechnung zu verringern.

Optimierungsmöglichkeiten im Vergabeverfahren zeigte auch die **Maßnahmenbetrachtung**. Daher sollte die Gemeinde prüfen, zukünftig eine **Zentrale Vergabestelle** einzurichten, um vergaberechtliches Fachwissen zu bündeln und die einheitliche und gesetzeskonforme Anwendung des Vergaberechts zu erhöhen. Eindeutig definierte Abläufe und Zuständigkeiten sowie ein verpflichtendes Formularwesen können zusätzlich unterstützen, ebenso eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte.

Bei der Ausstattung mit **Informationstechnik (IT) an Schulen** orientiert sich die Gemeinde Swisttal an dem Medienentwicklungsplan aus dem Jahr 2021. Er dient der Gemeinde als Grundlage, um die Aspekte der IT-Steuerung strukturiert anzugehen, sodass diese in vielen Aspekten bereits unseren definierten Anforderungen entspricht. Ein verbindlich vorgegebener Ausstattungsprozess sowie Ausstattungsstandards könnten die Verfahren noch vereinfachen und die Ausstattung vereinheitlichen.

Die **Digitalisierung** ist an den Grundschulen der Gemeinde Swisttal vorangeschritten, sodass jedes zweite Grundschulkind gleichzeitig auf ein Endgerät zugreifen kann. Laut Medienentwicklungsplan ist für die Gesamtschule unter Berücksichtigung von elternfinanzierten Geräten geplant, jeden Schüler/jede Schülerin mit einem Endgerät auszustatten. Im Schuljahr 2022/2023 war die Ausstattung in der Gesamtschule jedoch noch sehr gering. Bei der Medientechnik dagegen sind alle Unterrichtsräume der Gesamtschule mit Beamer und Leinwand ausgestattet, die Unterrichtsräume der Grundschulen mit interaktiven Whiteboards/ Tafeln.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** gibt es noch Handlungsbedarf. Wir erkennen Defizite bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen und empfehlen, in Kooperation mit den Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption zu erstellen und daraus abgeleitete Maßnahmen konsequent umzusetzen.

Die Gemeinde Swisttal verzeichnet nur wenige **ordnungsbehördliche Bestattungsfälle**. Daher wäre es sinnvoll, wenn den Mitarbeitenden Checklisten und Prozessbeschreibungen für die Fallbearbeitung zur Verfügung stehen würden. Diese können bei fehlender Routine oder im Vertretungsfall als Anleitung dienen. Wenn ordnungsbehördliche Bestattungen durchzuführen sind, hält die Gemeinde Swisttal die rechtlichen Bestimmungen konsequent ein. Für jeden Fall holt die Gemeinde drei Angebote von Bestattungsunternehmen ein und kann ordnungsbehördliche Bestattungen kostengünstig durchführen.

Die Gemeinde Swisttal verfügt auf acht **Friedhöfen** über vergleichsweise viel kommunale Friedhofsfläche. Rund ein Viertel der in Swisttal Verstorbenen werden nicht auf den Swisttaler Friedhöfen bestattet, obwohl es hier keine Konkurrenzsituation, z.B. durch konfessionelle Friedhöfe, gibt. Daher sollte die Gemeinde wie geplant die **Öffentlichkeitsarbeit** ausbauen. Die Friedhöfe betreibt die Gemeinde nahezu kostendeckend. Anders die sechs Trauerhallen. Hier ist der Kostendeckungsgrad vergleichsweise gering. Die Trauerhallen werden nur wenig genutzt, da sie in einem schlechten baulichen Zustand sind und viele Bestatter über eigene Abschiedsräume verfügen.

Die Gemeinde verfügt noch nicht über detaillierte Informationen zu den **Friedhofsflächen**, sodass es richtig ist, dass die Gemeinde alle Friedhofsflächen, einschließlich der Grün- und Wegeflächen, neu vermessen und digital erfassen möchte. Das ermöglicht ihr zukünftig längerfristige Planungen zu den Friedhofsflächen und auch eine Steuerung der **Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen**. Die Kalkulation der **Friedhofsgebühren** sollte die Gemeinde wie geplant durchführen, auch um den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Swisttal

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

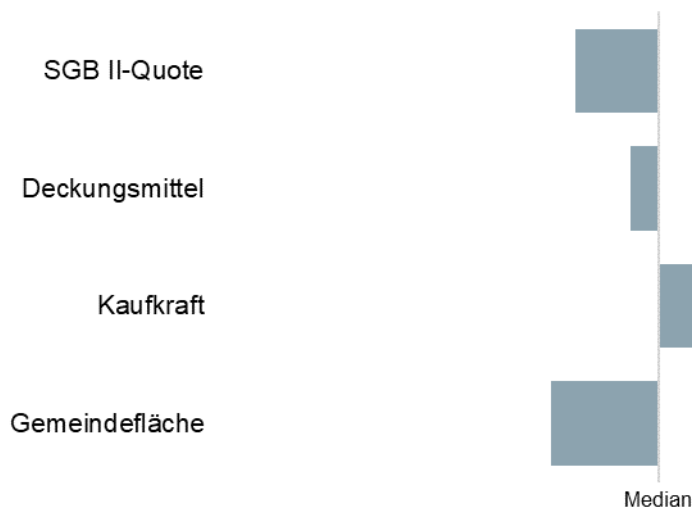
sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Swisttal 2023



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.

Im Gegensatz zur letzten überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2018 erfolgt der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen, sondern nur noch mit 46 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (großen) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 18.001 und 25.000 Einwohnerinnen und

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

Einwohnern. Damit können wir kommunalspezifische Besonderheiten der einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

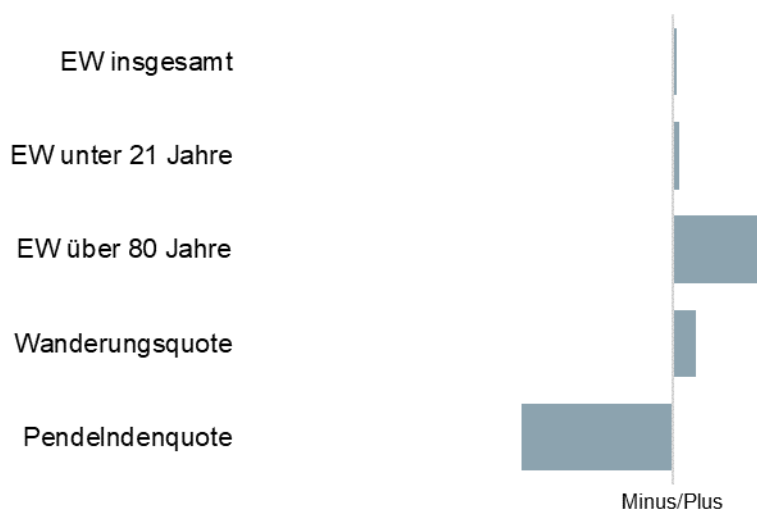
Die Ausprägung der Strukturmerkmale der Gemeinde Swisttal hat sich im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung etwas geändert. Die SGB II-Quote hat sich auf 4,8 verringert und ist nun geringer als in den meisten Vergleichskommunen.

Die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Swisttal hat sich von 24.818 Euro deutlich auf 29.386 Euro erhöht und ist, wie schon in der letzten Prüfung, höher als in den Vergleichskommunen. Die Kaufkraft wird durch den unterdurchschnittlichen Anteil der Bezieher staatlicher Transferleistungen vergleichsweise wenig belastet. Bei der Kaufkraft ist die Analyse interessant, wieviel der Kaufkraft in der Stadt bleibt. Dies zeigt die Einzelhandelszentralität. Diese beträgt im Jahr 2024 nach einer Veröffentlichung der IHK Bonn für die Gemeinde Swisttal 53,1 Prozent. Eine Kennziffer unter 100 Prozent bildet einen Kaufkraftabfluss ab. Somit verbleibt nur etwas mehr als die Hälfte der Kaufkraft in der Gemeinde Swisttal.

In der letzten überörtlichen Prüfung hatte die Gemeinde Swisttal geringere Deckungsmittel als die Hälfte der Vergleichskommunen. Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen haben sich in Swisttal zwischenzeitlich zwar um fast 400 Euro auf 1.465 Euro je Einwohner erhöht. Sie sind aber nach wie vor geringer als die in den meisten anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Die Gemeindefläche ist im Vergleich gering. Bei einem Median von rund 82 qkm hat die Gemeinde Swisttal mit rund 62 qkm eine vergleichsweise geringe Gemeindefläche. Die Einwohnerinnen und Einwohner verteilen sich auf zehn Ortsteile.

Strukturmerkmale Gemeinde Swisttal 2024



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 Swisttal ist in den letzten fünf Jahren nahezu konstant. Swisttal ist ein attraktiver Wohnort in der Nähe von Großstädten wie Köln und Bonn. Die Anbindung dahin ist mit Bahnhöfen und Autobahnen sehr gut. Daher kann ein positiver Wanderungssaldo durch Zuzug den negativen natürlichen Saldo mit einem Sterbeüberschuss ausgleichen.

Die Anzahl der Einwohner unter 21 Jahre ist zuletzt leicht gestiegen, während die Anzahl der über 80-Jährigen stark angestiegen ist. In der letzten überörtlichen Prüfung zeigte der Jugendquotient², dass in der Gemeinde Swisttal mehr Jugendliche leben. Aktuell ist er höher als beispielsweise im Rhein-Sieg-Kreis. Der Altenquotient³ war seinerzeit bereits deutlich höher als in den Vergleichskommunen und er ist es nach wie vor. Neben einem gestiegenen durchschnittlichen Lebensalter ist der Anstieg des Anteils der über 80-Jährigen auch auf entsprechende Einrichtungen zurückzuführen. In Swisttal gibt es drei Alten- und Pflegeeinrichtungen. Das Durchschnittsalter in der Gemeinde ist mit 45,2 Jahren etwas höher als im Kreis mit 44,8 Jahren

Die Pendlerquote der Gemeinde Swisttal ist negativ, das bedeutet einen Auspendlerüberschuss. Swisttal hat daher eine höhere Bedeutung als Wohnort statt als Arbeitsort.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW hat das Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Swisttal dem Rat in seiner Sitzung am 24.09.2019 vorgestellt. Die Bürgermeisterin hat dem Rechnungsprüfungsausschuss den Prüfungsbericht sowie die Stellungnahme der Verwaltung zu allen Feststellungen und Empfehlungen in seiner Sitzung am 05.11.2019 vorgelegt. Am 03.12.2019 hat der Gemeinderat die abzugebende Stellungnahme in Bezug auf die im Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen in öffentlicher Sitzung beschlossen. Die Stellungnahme liegt der gpaNRW vor.

Die Stellungnahme enthält Ausführungen zu bereits umgesetzten Empfehlungen, beispielsweise hinsichtlich eines Spielplatzkonzeptes oder eines Zeiterfassungssystems für den Bauhof. Der Rat hat in seiner Stellungnahme auch beschlossen, einzelne Empfehlungen nicht umzusetzen. Zu zahlreichen Empfehlungen enthält die Stellungnahme einen Beschlussvorschlag der Verwaltung oder einen Prüfauftrag.

In Sitzungen des Rates am 9. Dezember 2020 und am 22. Juni 2021 hat die Verwaltung über den Umsetzungsstand berichtet und einen Zeitplan zur Umsetzung mitgeteilt.

² Anzahl der unter 20-Jährigen zur Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen (Quelle: Bertelsmann-Stiftung)

³ Anzahl der über 65-Jährigen zur Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen (Quelle: Bertelsmann-Stiftung)

Wie schon in der letzten Prüfung bearbeitet die Gemeinde Swisttal die Empfehlungen daher systematisch, was aus unserer Sicht sehr positiv ist.

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 auszugleichen⁴. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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-Durchschnittswerten⁵. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

⁵ 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)

einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus 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 Swisttal hat die gpaNRW von Januar 2024 bis Januar 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Swisttal die Jahre 2021 und 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Stefanie Wessel
Vergabewesen	Tanja Möller
Informationstechnik an Schulen	Anne Huppert
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Maike Wendt
Friedhofswesen	Elena Zalevskyi

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

Am 17. Februar 2025 hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Die Vorstellung der Prüfungsergebnisse im Rat ist für den 9. September 2025 geplant.

Herne, den 11. Juli 2025

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Birgit Cramer-Görtz

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Swisttal hat derzeit kein offizielles Finanzcontrolling mit Finanzbereichswesen implementiert. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat werden jedoch anlassbezogen über Haushaltsentwicklungen informiert. Die Informationsbereitstellung kann noch optimiert werden.	E1	Die Gemeinde Swisttal sollte ihr Finanzberichtswesen und -controlling wieder so etablieren und optimieren, dass die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat über die Planabweichungen und Reaktionsmöglichkeiten regelmäßig informiert werden.
F2	Die Gemeinde Swisttal überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen und hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist gering, sodass die Haushaltspläne der Gemeinde kein realistisches Bild des Investitionsvolumens abbilden.	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte die Planung der Investitionsauszahlungen aller Baumaßnahmen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Gemeinde könnte hierzu ihre Dienstanweisung ergänzen und das Verfahren zur Übertragung von investiven Ermächtigungsübertragungen konkretisieren.
F3	Die Gemeinde Swisttal hat das Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise und standardisierte Prozesse zur Prüfung, ob Fördermittel beantragt werden können, fehlen bisher. Die Fachbereiche nutzen verschiedene Quellen zur Recherche, einen zentralen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen hat die Gemeinde nicht.	E3	Die Gemeinde Swisttal sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.
F4	Ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen hat die Gemeinde Swisttal noch nicht installiert.	E4.1	Die Gemeinde Swisttal sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten. In dieser könnte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegen und festhalten. Zudem würde dies die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die Gemeinde Swisttal sollte ein standardisiertes Fördermittelberichtswesen installieren, um den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen zu verschaffen. Zudem können so Planaabweichungen während der Umsetzungsphase aufgezeigt und geeignete Steuerungsmaßnahmen eingeleitet werden.
F5	Die Gemeinde Swisttal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E5	Wir empfehlen der Gemeinde Swisttal, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.
F6	Die Gemeinde Swisttal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E6	Die Gemeinde Swisttal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
F7	Die Gemeinde Swisttal schreibt bei festgestelltem Doppelhaushalt die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht fort. Dies widerspricht der Regelung des § 9 Absatz 2 KomHVO.	E7	Die Gemeinde sollte zukünftig entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des § 9 Absatz 2 KomHVO bei Doppelhaushalten die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung fortschreiben.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Swisttal führt Vergaben dezentral in den Fachdiensten durch. Eine Zentrale Vergabestelle hat die Gemeinde bisher nicht eingerichtet. Ferner verfügt Swisttal über keine gültige Dienstanweisung Vergabe.	E1.1	Die Gemeinde Swisttal sollte ihre Dienstanweisung Vergabe überarbeiten. Dabei sollte sie diese an das aktuelle Vergaberecht anpassen und um interne Vergabe- und Verfahrensregelungen ergänzen.
		E1.2	Die Gemeinde Swisttal sollte die Abfrage-Verpflichtung aus § 6 Abs. 1 WRegG zukünftig konsequent beachten.
		E1.3	Die Gemeinde Swisttal sollte zukünftig eine Zentrale Vergabestelle nutzen, um vergaberechtliches Fachwissen zu bündeln und die einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts zu erhöhen.
		E1.4	Die Gemeinde Swisttal sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Swisttal hat bisher keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, um ein rechtssicheres, wirtschaftliches und korruptionsvorbeugendes Vergabeverfahren zu unterstützen.	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte ein rechtssicheres Vergabewesen durch eine unabhängige Prüfung unterstützen.
F3	Die Gemeinde Swisttal trifft in der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption Regelungen zum Schutz vor sowie zum Umgang mit Korruption. Eine beauftragte Person für die Korruptionsprävention gibt es nicht. Eine Gefährdungsanalyse führte die Gemeinde zuletzt vor zehn Jahren durch. Ferner befindet sich Swisttal in den Vorbereitungen, die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes umzusetzen.	E3.1	Die Gemeinde Swisttal sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, um die Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsschutzgesetzes sicherzustellen.
		E3.2	Die Gemeinde Swisttal sollte der Verpflichtung aus dem § 8 KorruptionsbG -wie beabsichtigt- nachkommen, in dem sie dem Rat jährlich bis zum 31. März die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin anzeigt.
		E3.3	Die Gemeinde Swisttal sollte eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche zeitnah wiederholen. Dabei sollte sie die Beschäftigten durch eine Befragung aktiv miteinbeziehen. Die Ergebnisse sollte sie in einem Gefährdungsatlas bündeln.
		E3.4	Die Gemeinde Swisttal sollte die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetzes NRW -wie beabsichtigt- kurzfristig umsetzen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem einzurichten sowie einen Workflow zum vertraulichen Umgang mit den Hinweisen zu erarbeiten und einzuführen.
F4	Die Gemeinde Swisttal trifft in der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption Leitlinien zum Umgang mit Sponsoringleistungen, die ausbaufähig sind.	E4	Die Gemeinde Swisttal sollte die Regelungen zum Sponsoring um die Themen Folgekosten und Haftungsbegrenzung ergänzen. Zudem sollte die Gemeinde in den Leitlinien konkretisieren, dass sie erhaltene Sponsoringleistungen jährlich veröffentlicht.
F5	Die Gemeinde Swisttal bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachdiensten. Sie erfasst und wertet die Nachträge und Abweichungen bisher nicht systematisch aus.	E5	Die Gemeinde Swisttal sollte die Dienstanweisung Vergabe überarbeiten und weitere Regelungen zum Nachtragswesen hinzufügen. Zudem sollte die Gemeinde die Notwendigkeit von Nachträgen konsequent prüfen, begründen und in den Vergabeakten dokumentieren. Ferner sollte Swisttal Nachträge zentral erfassen und auswerten und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Swisttal zeigt Optimierungspotenzial hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E6.1	Die Gemeinde Swisttal sollte ein einheitliches Formular für einen Vergabevermerk nutzen. Dieses sollte die Möglichkeit bieten, alle Verfahrensschritte zu dokumentieren und nachzuvollziehen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Gemeinde Swisttal sollte auch die Mängelbeseitigung dokumentieren, damit die Baumaßnahme vollständig und nachvollziehbar erfasst ist.
		E6.3	Die Gemeinde Swisttal sollte die Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A zukünftig beachten.
		E6.4	Die Gemeinde Swisttal sollte Auftragsänderungen stets strukturiert bearbeiten und nachvollziehbar in der Akte dokumentieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Der Ausstattungsprozess sollte durch die Gemeinde Swisttal verbindlich vorgeben sein. Den Informationsaustausch und die Dokumentation über den Einsatz der Ressourcen könnte die Gemeinde ausbauen bzw. intern miteinander verknüpfen, um die Steuerung zu intensivieren.	E1.1	Die Gemeinde Swisttal sollte den Prozess zur Ausstattung der Schulen mit IT beschreiben und verbindlich vorgeben.
		E1.2	Damit die Komponenten der IT möglichst homogen sind, sollte die Gemeinde Swisttal schulübergreifende Ausstattungsstandards definieren und verbindlich festlegen. Die Arbeitsprozesse in der Wartung und im Support können dadurch vereinheitlicht und vereinfacht werden.
		E1.3	Die Gemeinde Swisttal sollte den Informationsaustausch zur IT an Schulen strukturieren und intensivieren. Auch vor dem Hintergrund der in Zukunft geplanten Baumaßnahmen an und von Schulgebäuden, sollten alle betroffenen Stellen und Funktionen (Schulträger, Schule, externer Dienstleister Support, Gebäudemanagement, Finanzmanagement, Bauamt u.a.) gemeinsam regelmäßig (z.B. alle sechs oder zwölf Monate) zum Thema IT an Schulen zusammenkommen und sich austauschen. In konkreten Planungsphasen sollte die Gemeinde den Austausch intensivieren.
F2	Das Sicherheitsniveau der IT an Schulen bewegt sich bei der Gemeinde Swisttal unterhalb des Median. In vielen geprüften Aspekten bestehen Möglichkeiten, die IT-Sicherheit zu erhöhen.	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitet technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Swisttal macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen geltend, wenn sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt hat. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde Swisttal bislang jedoch nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	E1	Die Gemeinde Swisttal sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Swisttal verfügt bisher nicht über schriftliche Standards für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei Personalfuktuation und spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen künftig auch Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.
F3	Die Gemeinde Swisttal hat 2022 einen erhöhten Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen, da sie ihre Aufwendungen nur in einem von zwei Fällen über Erträge decken konnte. Die Fallaufwendungen sind vergleichsweise niedrig, und Kostenerstattungsansprüche macht die Gemeinde konsequent geltend.	E3	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Gemeinde Swisttal mögliche Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent durchsetzen und weitere Erträge, wie z.B. den Nachlass der Verstorbenen, zur Deckung ihrer Aufwendungen einsetzen.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Swisttal hat bisher nur allgemeine Ziele für das Friedhofswesen festgelegt.	E1	Die Gemeinde sollte ein Kennzahlensystem entwickeln und regelmäßig auswerten. Um die operative Steuerung zu unterstützen und Transparenz für alle Beteiligten zu schaffen, sollte sie ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.
F2	Durch den Einsatz einer Fachsoftware verfügt die Gemeinde Swisttal über einen umfangreichen und aktuellen Datensatz für ihr Friedhofswesen. Der Baubetriebshof kann bisher nicht auf die Software zugreifen.	E2	Die Gemeinde sollte dem Baubetriebshof Zugang zur bestehenden Fachsoftware ermöglichen.
F3	Die Gemeinde Swisttal informiert auf der eigenen Internetseite bisher nur in geringem Umfang über ihr Angebot im Friedhofswesen.	E3	Die Gemeinde Swisttal sollte die geplante Überarbeitung ihrer Internetseite zum Anlass nehmen, ihre Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des Friedhofswesens zu intensivieren und umfassend auf ihrer Internetseite über Angebote informieren.
F4	Die Gemeinde Swisttal hat die Friedhofsgebühren zuletzt 2016 kalkuliert und damit den gesetzlich normierten Kalkulationszeitraum von drei Jahren überschritten.	E4	Die Gemeinde Swisttal sollte mindestens alle drei Jahre eine Gebührenkalkulation durchführen, um Änderungen bei den Fallzahlen und Kosten angemessen zu berücksichtigen.
F5	Die Gemeinde Swisttal orientiert sich in der Nachkalkulation der Friedhofsgebühren vorrangig an der Fläche und der Nutzungszeit. Die Neukalkulation der Gebühren ist für 2025/2026 geplant.	E5	Die Gemeinde sollte bei ihrer Neukalkulation der Gebühren die Vorteile bestimmter Grabarten berücksichtigen.
F6	Die Gemeinde Swisttal hält sechs Trauerhallen vor, die auf Grund der umliegenden Konkurrenz und des schlechten Zustandes wenig genutzt werden.	E6	Die Gemeinde Swisttal sollte prüfen, ob die wenig genutzten Trauerhallen in Morenhoven und Ollheim weiterhin benötigt werden oder alternativ genutzt werden können.
F7	Aufgrund einer fehlenden Datenbasis hat die Gemeinde Swisttal keine Informationen zur Auslastung ihrer Friedhofs- und Bestattungsflächen.	E7	Die Gemeinde Swisttal sollte Maßnahmen zur Verbesserung der Datenlage ergreifen. Dafür sollte sie die geplante digitale Vermessung ihrer Friedhöfe und eine anschließende Erfassung der einzelnen Flächendaten nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Gemeinde Swisttal hat keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen.	E8	Die Gemeinde Swisttal sollte den Plan zur Neuvermessung der Friedhofsflächen vorantreiben und umsetzen und detaillierte Informationen auch zu den Grün- und Wegeflächen erfassen.
F9	Die Gemeinde Swisttal hat bisher keine Pflegestandards für ihre Friedhofsflächen definiert.	E9	Die Gemeinde Swisttal sollte für die verschiedenen Friedhofsflächen Pflegestandards entwickeln und einführen.

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 Aspekte⁶ 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 Besonderheiten⁷ 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 Swisttal nachfolgend einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁶ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkdbd.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁷ 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)

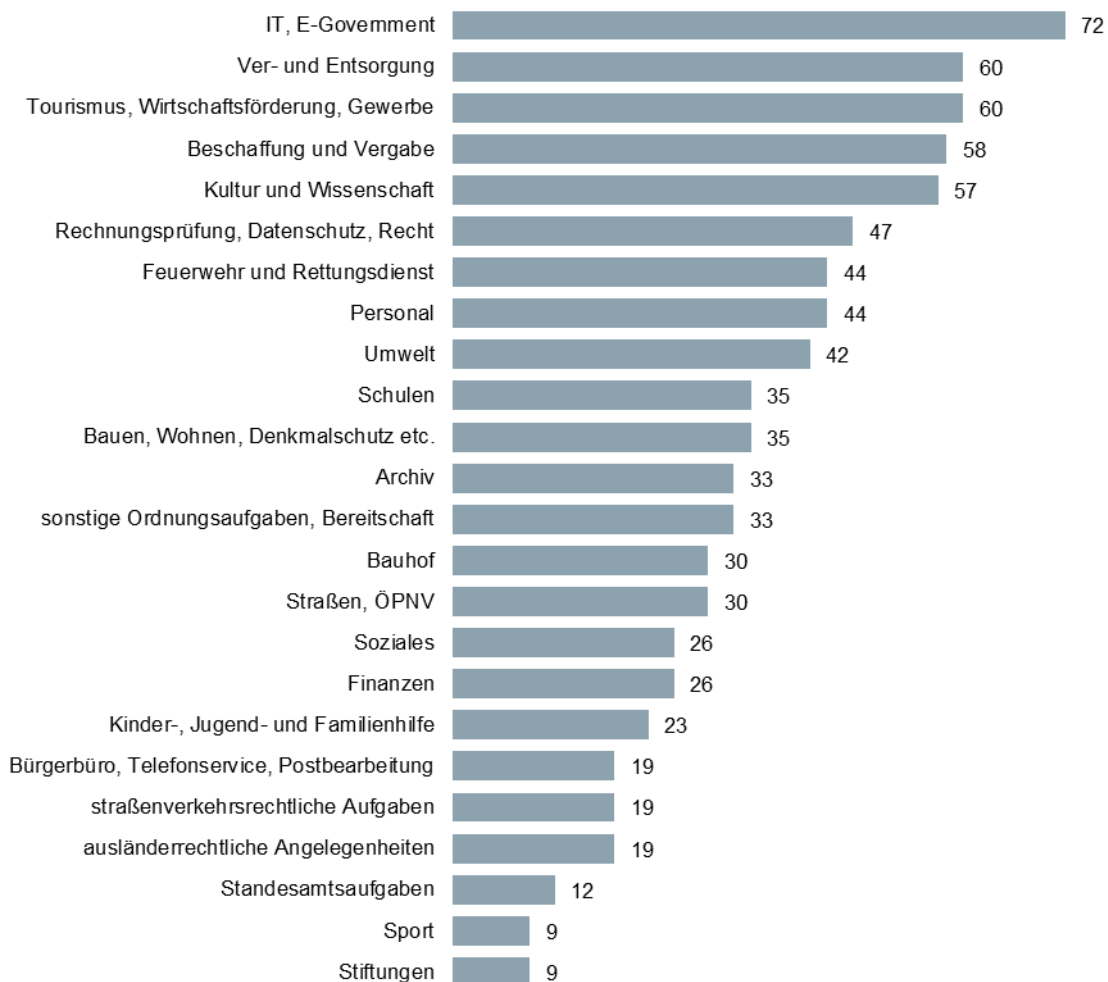
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 43 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

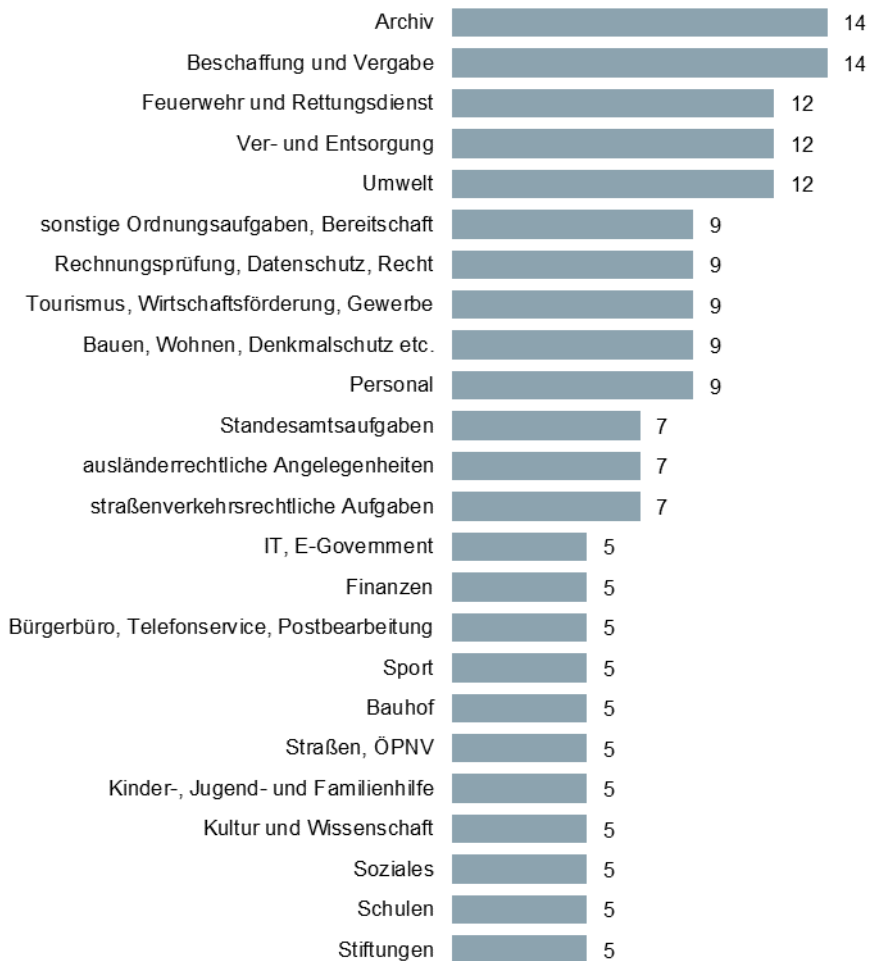


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government, Ver- und Entsorgung und Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

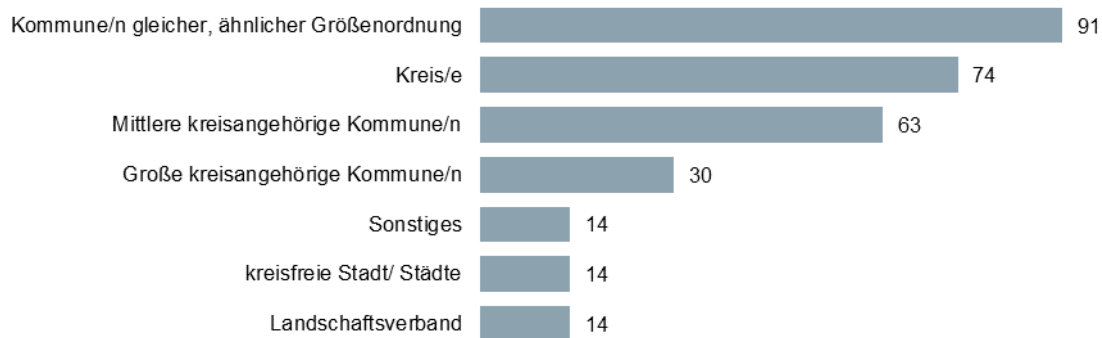


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Beschaffung und Vergabe als Schwerpunktthemen heraus.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



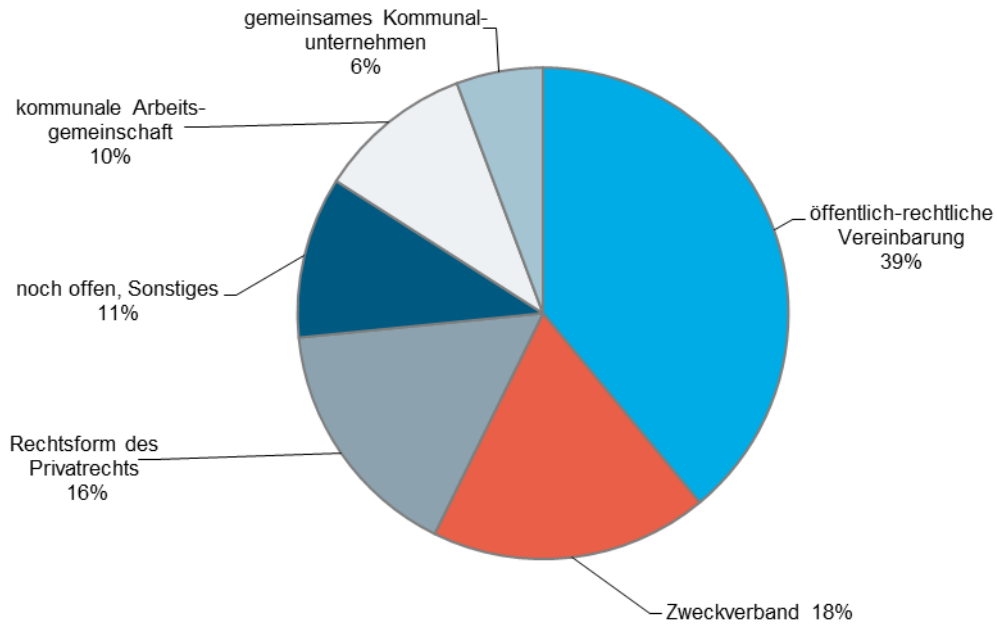
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁸.

⁸ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ in Prozent

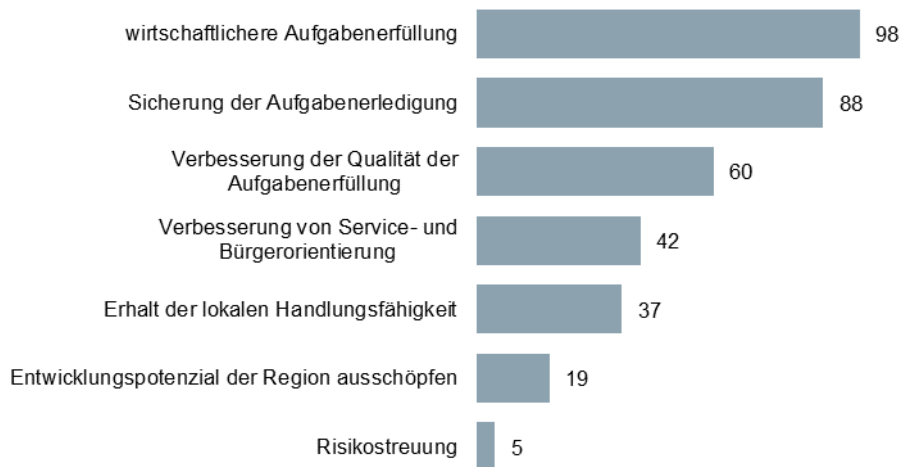


Über ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. 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



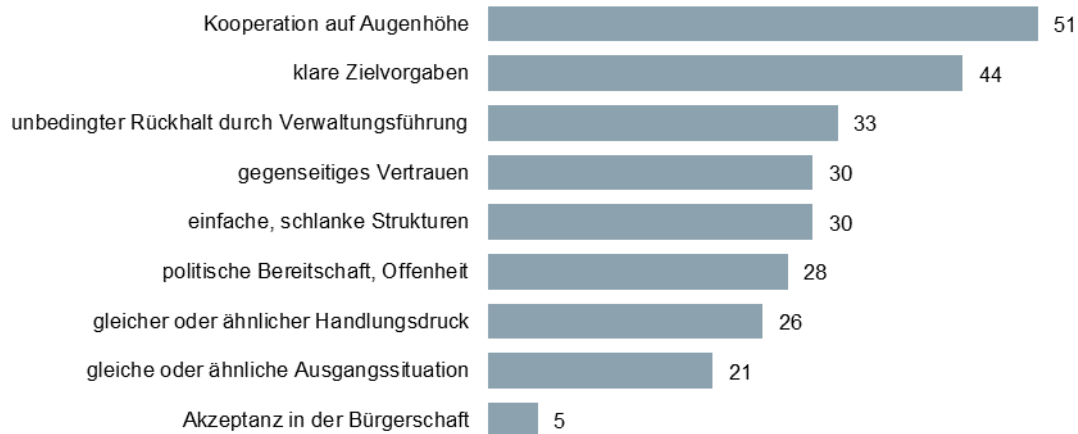
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

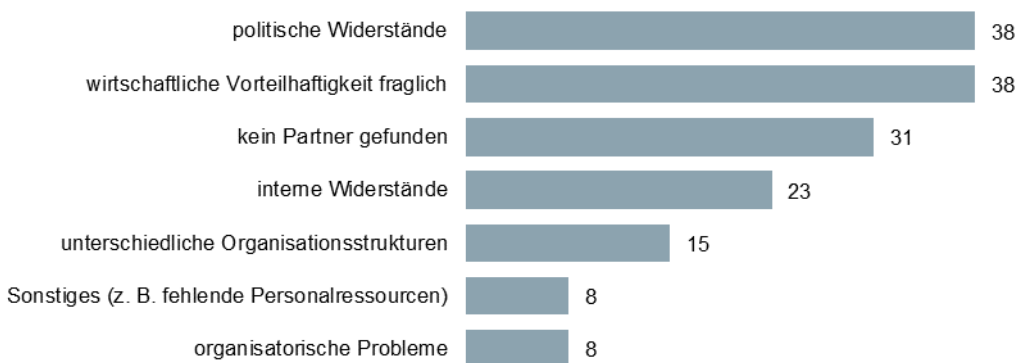


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren die Kooperation auf Augenhöhe, klare Zielvorgaben sowie der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck.

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit lag bei politischen Widerständen und einer fraglichen wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Swisttal

In der Gemeinde Swisttal ist die interkommunale Zusammenarbeit durch stetige Erweiterung geprägt. Sie hat bisher zwölf Projekte umgesetzt, plant und prüft aber fortlaufend neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Im Vorfeld einer interkommunalen Zusammenarbeit prüft die Gemeinde grundsätzlich deren Vorteilhaftigkeit bzw. Wirtschaftlichkeit.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen in Swisttal die Schwerpunkte der umgesetzten bzw. geplanten örtlichen interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (e-Government) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Volkshochschule, Musikschule, Gewässer, Tourismus, u.v.m).

Swisttal hat interkommunale Aktivitäten in den folgenden Bereichen:

- Zweckverband civitec mit der regioIT (18 weitere Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis)
- VHS im Zweckverband Voreifel mit Meckenheim, Rheinbach und Wachtberg
- Musikschule mit Meckenheim und Rheinbach
- Gemeinsame Wasserversorgung im Zweckverband Wasserversorgung Euskirchen-Swisttal
- LEADER - Die Swist und ihre Bäche
- Interkommunale Hochwasserschutzkooperation Erft
- RAK (Regionaler Arbeitskreis Bonn / Rhein-Sieg-Kreis / Kreis Ahrweiler)
- Gemeinsames Klimaschutzmanagement der Kommunen Alfter, Bornheim, Meckenheim, Rheinbach, Wachtberg u. Swisttal (gemeinsamer Klimaschutzmanager)
- Mitglied im Rhein-Voreifel-Touristik e.V., gemeinsame Förderung der Voreifeltouristik mit Nachbarkommunen u. Unternehmen
- Mitglied im Unternehmernetzwerk Voreifel (sechs Kommunen)
- LIZ Linksrheinische interkommunale Zusammenarbeit
- Gemeinsame Pflege- und Seniorenberatung mit der Gemeinde Wachtberg

Aktuell plant die Gemeinde eine interkommunale Zusammenarbeit zur Renaturierung der gemeinsamen Bäche mit der Stadt Rheinbach sowie die interkommunale Geschwindigkeitsmessung mit zwei oder weiteren Kommunen.

Die Gemeinde Swisttal strebt durch die Zusammenarbeit die folgenden **Ziele** an:

- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung
- Sicherung der Aufgabenerledigung sowie

- Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit

Meistens nutzt die Gemeinde Swisttal den Zweckverband für die Zusammenarbeit. Sie hat aber auch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie einen privatrechtlichen Vertrag geschlossen.

Beim Thema IKZ nennt die Gemeinde als **Erfolgsfaktoren** unter anderem einen gleichen oder ähnlichen Handlungsdruck, eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren), klare Zielvorgaben, der unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung sowie die politische Bereitschaft und Offenheit.

Chancen für neue IKZ-Projekte eröffnen sich aus Sicht der Gemeinde Swisttal vor allem durch finanzielle Anreize (z.B. Förderrichtlinie IKZ) aber auch durch sachlogische Zwänge wie gemeinsame Bäche oder Straßen etc.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Gemeinde ihre Aktivitäten im Bereich der IKZ fortführen und, sofern sinnvoll und zielführend, weiter ausbauen. So kann sie ggf. auch dem Fachkräftemangel ein Stück weit begegnen. Insbesondere für kleine Kommunen wird es voraussichtlich immer schwieriger werden, im Wettbewerb mit anderen Kommunen qualifizierte Fachkräfte für sich zu gewinnen. So könnte die Gemeinde beispielsweise eine Zusammenarbeit bei der Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle in Erwägung ziehen. Gleiches gilt für eine Zusammenarbeit im Bereich der Prüfung von Vergaben.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 41 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 Swisttal.

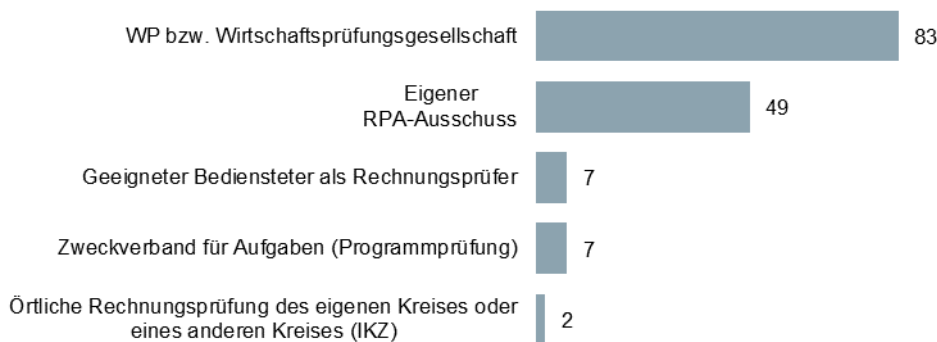
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

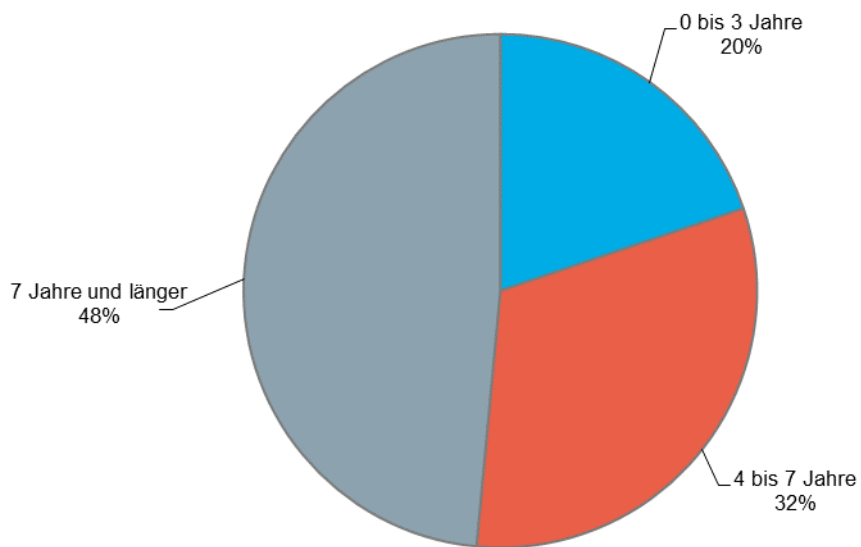
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



- In 34 von 41 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 20 von 41 Kommunen (49 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- Nur in einem Fall (2 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung **von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfende** wahrgenommen.

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

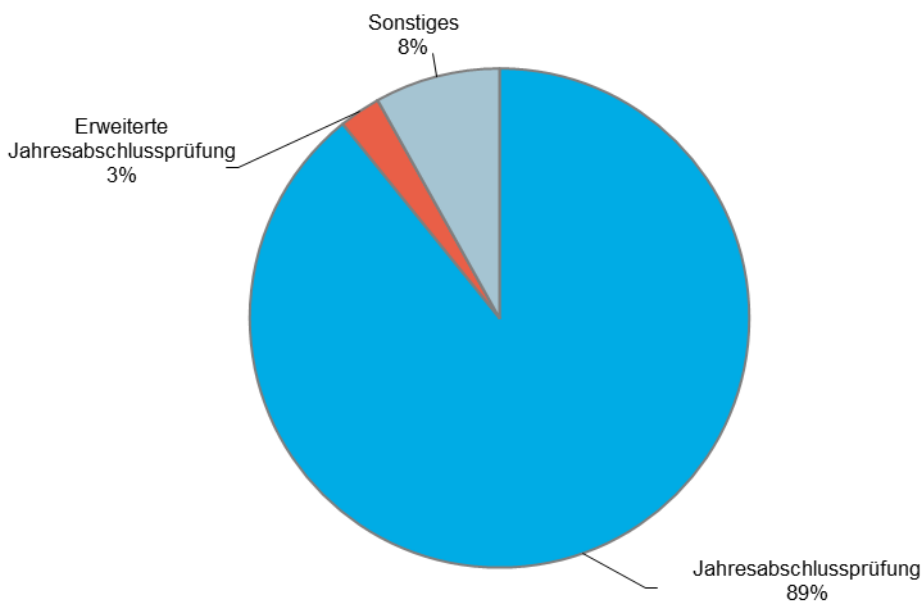
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



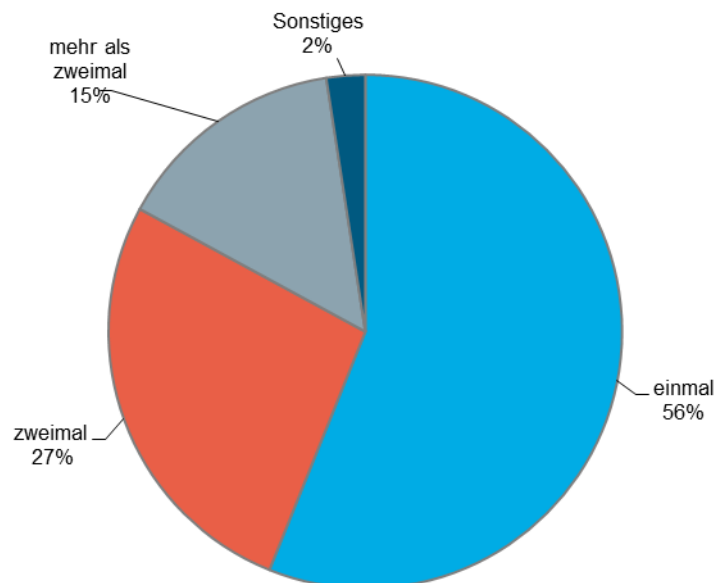
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁹ 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 720¹⁰ 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 2022



⁹ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

¹⁰ 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 Prüfungsleitlinien¹¹ 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 Swisttal

In der Gemeinde Swisttal nimmt die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahr. Die Gemeinde liegt damit voll im Trend der Vergleichskommunen. Die erstmalige Beauftragung der aktuellen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte Anfang 2010. Sie hat auch den Jahresabschluss 2022 geprüft.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Swisttal. 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 erfolgt auch keine interkommunale Zusammenarbeit. Eine Zusammenarbeit erfolgt aber mit dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt Aachen im Zusammenhang mit der IT Prüfung. Die Verwaltung selbst hat gemäß § 102 Abs. 4 GO NRW Prüfhandlungen im Bereich der delegierten Aufgabe „Grundsicherung“ durchgeführt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Swisttal tagte im Jahr 2022 zweimal. Der Ausschuss beschäftigte sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt.

Die Vorgehensweise in der Gemeinde Swisttal entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Swisttal 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 Swisttal** hat einen Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Bis zum Jahr 2022 befand sich Swisttal im Haushaltssicherungskonzept. Der Doppelhaushalt 2023/24 sieht zudem eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage vor. Die Gemeinde hatte in den Jahren 2017 bis 2020 Jahresdefizite zu verzeichnen. Die Jahresergebnisse 2021 und 2022 sind positiv ausgefallen. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis zeigt allerdings für beide Jahre ein Defizit. Es verdeutlicht die Notwendigkeit, den Haushalt der Gemeinde zu entlasten. Im Doppelhaushalt 2023/24 plant die Gemeinde bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2027 ausschließlich mit Jahresdefiziten. Da die Gemeinde die gesetzlich vorgeschriebene Fortschreibung der mittelfristigen Planung im ersten Haushaltjahr nicht umgesetzt hat, beinhalten die Plandaten bis zum Jahr 2026 noch ordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG. Ohne diese Erträge erhöhen sich die Defizite weiter. In den Jahren 2024 bis 2027 liegt die Gemeinde über der fünf Prozent-Grenze des § 76 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW, sodass sie ab dem Jahr 2026 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müsste. Zudem berücksichtigt die Gemeinde jährlich einen globalen Minderaufwand. **Die Haushaltsplanung** ist aufgrund der aktuellen globalen Unsicherheiten und Kriege grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Insgesamt sprechen die Daten für eine vorsichtige Haushaltsplanung seitens der Gemeinde. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der fehlenden Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung im Doppelhaushalt 2023/2024.

Das **Eigenkapital** der Gemeinde weist Ende 2022 noch einen Bestand von 57,9 Mio. Euro auf. Eine Ausgleichsrücklage ist nicht mehr vorhanden. Realisiert sich die Haushaltsplanung, so sinkt das Eigenkapital bis 2027 deutlich auf 36,6 Mio. Euro.

Sowohl die **Gesamtverbindlichkeiten** Konzern der Gemeinde Swisttal als auch die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts sind vergleichsweise gering. Diese werden zukünftig aber steigen, da die Gemeinde in allen Jahren mit einem negativen Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit plant. Auch wenn die Gemeinde aktuell und in den letzten Jahren bereits in das **Anlagevermögen** investiert hat, werden zukünftig weitere Investitionsmaßnahmen durchgeführt werden müssen. So hat die Hochwasserkatastrophe im Jahr 2021 zu zahlreichen Schäden an der

städtischen Infrastruktur und den Gebäuden geführt. Für die Wiederaufbaumaßnahmen plant die Gemeinde in den nächsten Jahren hohe Investitionen.

Haushaltssteuerung

Die Frist zur Feststellung der **Jahresabschlüsse** hat die Gemeinde eingehalten. Die **Haushaltssatzungen** wurden seit 2020 jeweils erst im 1. bzw. 2. Quartal des Haushaltsjahres beschlossen und anschließend bei der Aufsichtsbehörde angezeigt. Diese sollten der Aufsichtsbehörde künftig wieder bis zur gesetzlichen Frist am 1. Dezember des Vorjahres angezeigt werden.

Ein offizielles **Finanzcontrolling** mit Berichtswesen gibt es in Swisttal derzeit nicht. Die Entscheidungsträger werden aber anlassbezogen regelmäßig über die Haushaltsentwicklungen informiert.

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

Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist das **Fördermittelmanagement** ein sehr wichtiger Bereich für die Gemeinde. In Swisttal wird das Fördermittelmanagement dezentral in den Fachbereichen durchgeführt. Sowohl die Fördermittelakquise, als auch die Fördermittelbewirtschaftung könnte die Gemeinde noch optimieren. So sollte sie zum einen die strategischen Vorgaben und Ziele zur Gewinnung von Fördermitteln in einer Dienstanweisung schriftlich fixieren. Zum anderen sollte sie eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, um einen zentralen Blick über alle Fördermaßnahmen zu haben. Das Fördermittelcontrolling sollte die Gemeinde um ein standardisiertes Berichtswesen ergänzen.

Beim **Kredit- und Anlagemanagement** spielen Sicherheit und Kontrolle des Verwaltungshandelns eine zentrale Rolle. Somit können unnötige Risiken vermieden werden. Aus diesem Grund sollte die Gemeinde zu beiden Themen einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

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 Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Gemeinde Swisttal 2017 bis 2024

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

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW im Bereich Finanzen war das Jahr 2016, daher beginnt die Zeitreihe in dieser Prüfung mit dem Jahr 2017. Die im Doppelhaushalt 2023 und 2024 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Die Gemeinde Swisttal ist nicht verpflichtet, einen Gesamtab schluss aufzustellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Swisttal unterliegt in allen Jahren des Betrachtungszeitraums aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde ist somit eingeschränkt.

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 Swisttal 2017 bis 2024

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							X	X
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X		

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Swisttal 2017 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.358	-913	-1.577	-1.522	763	952
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	60.258	59.784	58.009	56.372	57.125	57.896
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.358	-913	-1.577	-1.522	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,2	1,5	2,6	2,6	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	2,3	1,5	2,7	2,7	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar im Jahr des jeweiligen Jahresabschlusses mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage.

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Swisttal in Tausend Euro 2023 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-483	-2.255	-2.821	-897	-5.509
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	57.413	55.158	52.337	51.440	45.931

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-483	-2.255	-2.821	-897	-5.509
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0,8	3,9	5,1	1,7	10,7
Fehlbetragsquote in Prozent	0,8	4,1	5,4	1,7	12,0

* Die vorstehenden Werte entstammen der Haushaltsplanung 2023. Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet und damit im jeweilige Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

Die **Gemeinde Swisttal** plant für die Jahre 2023 bis 2027 Defizite von insgesamt rund 12 Mio. Euro. Über eine Ausgleichsrücklage verfügt die Gemeinde nicht mehr. Die allgemeine Rücklage beläuft sich im Jahr 2022 auf 57,9 Mio. Euro.

Für die Jahre 2023 bis 2027 hat Swisttal einen globalen Minderaufwand nach § 79 Abs. 3 GO NRW von insgesamt rund 3 Mio. Euro eingeplant. Zusätzlich hat die Gemeinde bis 2026 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG¹² vorgesehen. Die Regelungen des NKF-CUIG sind zum Ende des Haushaltsjahres 2023 ausgelaufen.

Der Planung der Gemeinde Swisttal liegt der Doppelhaushalt 2023/2024 zugrunde. Gemäß § 9 Absatz 2 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) ist bei einem Haushaltsplan für zwei Jahre die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung im ersten Haushaltsjahr fortzuschreiben und dem Vertretungsorgan vor Beginn des zweiten Haushaltsjahres vorzulegen. Die Gemeinde hätte also bei einer Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung die eingeplanten außerordentlichen Erträge der Jahre 2024 bis 2026 in Höhe von 9,4 Mio. Euro nicht mehr berücksichtigen dürfen. Die Gemeinde hat eine Fortschreibung aber nicht vorgenommen. Sofern die übrigen Plandaten unverändert blieben, würde Swisttal demnach die Haushaltsjahre mit erheblich höheren Defiziten als noch geplant abschließen.

Da sich die fehlenden außerordentlichen Erträge aber auf die kommenden Jahresergebnisse der Gemeinde auswirken, werden in der nachfolgenden Tabelle die Jahresergebnisse ohne die außerordentlichen Erträge abgebildet.

¹² Nunmehr 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) vom 29. September 2020 in der ab dem 15.12.2022 geltenden Fassung.

Rücklagen Gemeinde Swisttal 2023 bis 2027 in Tausend ohne Erträge nach dem NKF CUIG

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-483	-5.007	-5.851	-4.469	-5.509
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	57.413	52.406	46.555	42.086	36.577
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0,83	8,72	11,16	9,60	13,09

Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG erhöht sich das geplante Defizit im Zeitverlauf auf 21,3 Mio. Euro. Die allgemeine Rücklage verringert sich bis zum Jahr 2027 auf 36,6 Mio. Euro. Sie liegt in allen vier Jahren deutlich über der fünf Prozent-Grenze des § 76 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW, sodass die Gemeinde ab dem Jahr 2026 ein Haushalts sicherungskonzept aufstellen müsste.

Der Jahresabschluss 2023 wurde bereits erstellt und befindet sich derzeit in der Prüfung. Das Jahr 2023 schließt mit einem Defizit von 133 Tsd. Euro positiver als das geplante Jahresergebnis ab.

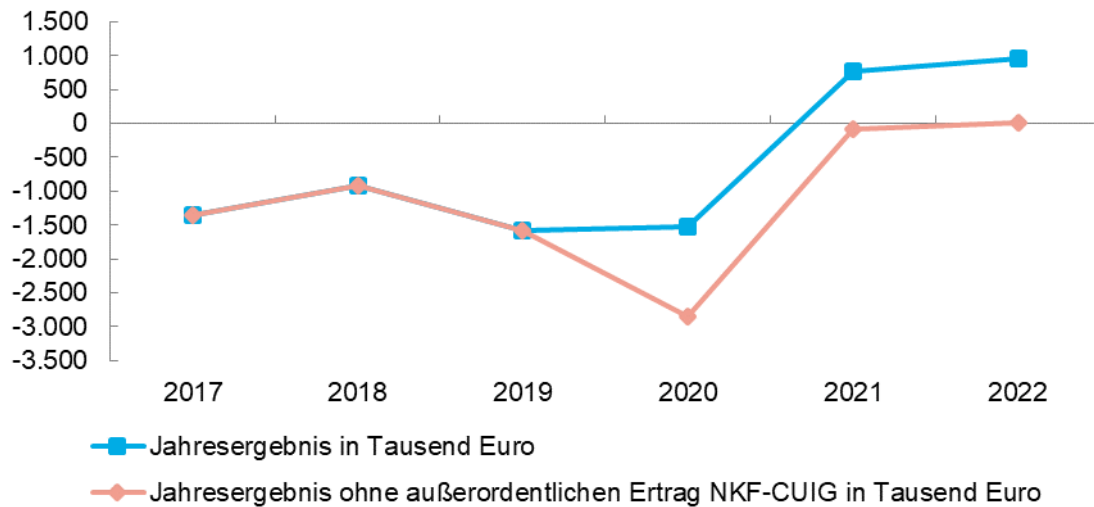
Nähere Ausführungen zur fehlenden Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung finden sich im Kapitel „1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten“.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse schwanken im Zeitverlauf von 2017 bis 2022. Die durch die Hochwasserkatastrophe in 2021 entstandenen Mehraufwendungen konnten durch die Soforthilfe des Landes NRW weitestgehend aufgefangen werden. Die Modellrechnung der gpaNRW, die Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre berücksichtigt, zeigt für das Jahr 2022 ein strukturelles Defizit.

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

Jahresergebnisse Gemeinde Swisttal in Tausend Euro 2017 bis 2022



Nach dem NKF-CUIG¹³ hat die Gemeinde Swisttal die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

In vier von sechs Jahren hat die Gemeinde Swisttal negative Jahresergebnisse erwirtschaftet. Die Defizite der Jahre 2017 bis 2020 summieren sich auf 5,4 Mio. Euro. In den Jahren 2020 bis 2022 hat die Gemeinde die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Besonders das Jahr 2020 war durch die COVID-19-Pandemie geprägt, was sich im Rückgang des Jahresergebnisses im Jahresverlauf widerspiegelt. Die Gewerbesteuererträge sind im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 um 0,8 Mio. Euro auf 4,2 Mio. Euro gesunken. Der Gemeindeanteil aus Einkommensteuer ist in dem selben Zeitraum um 0,5 Mio. Euro gesunken.

In den Jahren 2021 und 2022 konnte die Gemeinde positive Jahresergebnisse erzielen. Gründe für den positiven Trend sind neben der guten konjunkturellen Entwicklung auch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG. Zudem haben die ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes die Jahresergebnisse verbessert. So wurden beispielsweise die Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer im Zeitraum 2017 bis 2022 jährlich angehoben.¹⁴ Allein die Gewerbesteuererträge sind im Eckjahresvergleich 2017 und 2021 um fast 5 Mio. Euro angestiegen.

Das Jahr 2021 wurde stark durch die Hochwasserkatastrophe beeinflusst, welche eine außergewöhnliche Situation hervorrief. Die Auswirkungen dieser Katastrophe werden zu einem bedeutenden Teil auch noch langfristig bestehen bleiben. Das Hochwasserereignis führte in 2021 zu außerordentlichen Aufwendungen von rund 10,6 Mio. Euro. Hiervon wurden 9,4 Mio. Euro

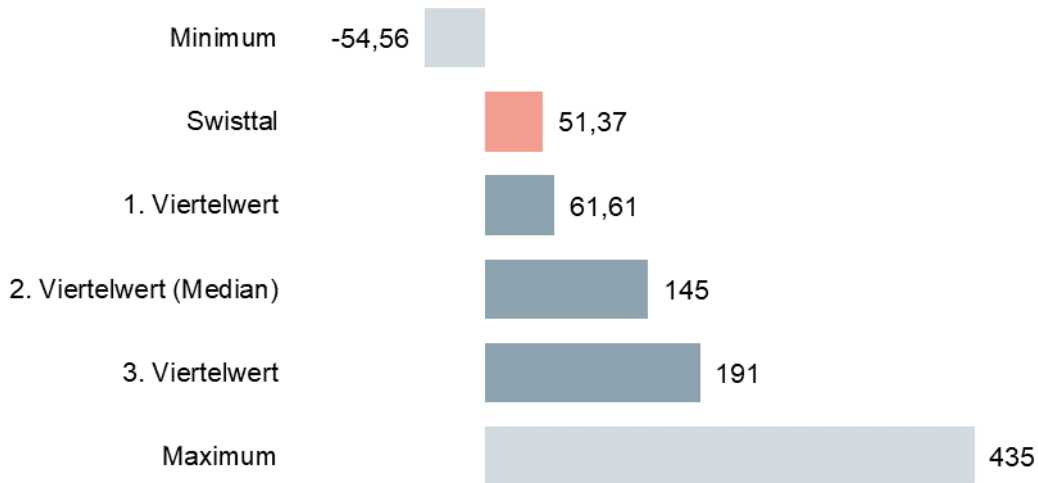
¹³ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020

¹⁴ vgl. Kapitel 1.4.1.1 „Auswirkungen der Realsteuern“

durch die Sofort- und Wiederaufbauhilfe des Landes NRW gedeckt. Im Jahr 2022 lagen die Aufwendungen bei 4,3 Mio. Euro und die Erträge durch die Sofort- und Wiederaufbauhilfe bei 3,9 Mio. Euro.

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Gemeinde im Jahr 2022 folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich des Jahresergebnisses je Einwohner erzielen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2017 bis 2021 schwanken die Jahresergebnisse je Einwohner von minus 85 Euro je Einwohner bis 40 Euro je Einwohner. Die Gemeinde Swisttal positioniert sich im interkommunalen Vergleich jedoch im gesamten Zeitverlauf unter dem 1. Viertelwert.

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

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag je Einwohner in Euro 2022

Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,36	-72,27	34,87	105	175	420	28

Ohne die außerordentlichen Erträge fällt das Jahresergebnis der Gemeinde Swisttal rund 51 Euro je Einwohner geringer aus. Die Gemeinde positioniert sich auch ohne die außerordentlichen Erträge unter dem 1. Viertelwert.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2022, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2018 bis 2022 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 Sondereffekt bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Zudem haben wir die nicht gedeckten Aufwendungen der Hochwasserkatastrophe bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2022“

Swisttal	2022
Jahresergebnis	952
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-17.651
Außerordentlicher Ertrag NKF-CUIG (Sondereffekt)	-931
Außerordentliche Aufwendungen Hochwasserkatastrophe (Sondereffekt)	+381
sonstige Sondereffekte	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-17.250
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	14.759
Strukturelles Ergebnis	-2.491

Die Modellrechnung 2022 zeigt, dass die Haushaltssituation sich schlechter darstellt als das tatsächliche Jahresergebnis 2022 vermuten lässt. Das strukturelle Ergebnis 2022 fällt 3,44 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche positive Jahresergebnis von knapp 1 Mio. Euro. Die Differenz zwischen tatsächlichem und strukturellem Ergebnis lässt sich überwiegend auf die Durchschnittsberechnungen bei der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil aus Einkommenssteuer und den Schlüsselzuweisungen zurückführen. Während die Gemeinde im Jahr 2022 einen Gewerbesteuerertrag von 8,8 Mio. Euro erzielte, lag der in der Modellrechnung berücksichtigte Durchschnittswert der Jahre 2018 bis 2022 fast 3 Mio. Euro niedriger bei 5,9 Mio. Euro. Beim Gemeindeanteil aus Einkommenssteuer lag der Durchschnittswert rund 800 Tsd. Euro

niedriger und bei den Schlüsselzuweisungen rund 300 Tsd. Euro unter dem erreichten Ist-Wert 2022.

Angesichts des hohen strukturellen Defizits besteht nach wie vor die Notwendigkeit, den städtischen Haushalt zu entlasten, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum positive Jahresergebnisse erzielen zu können.

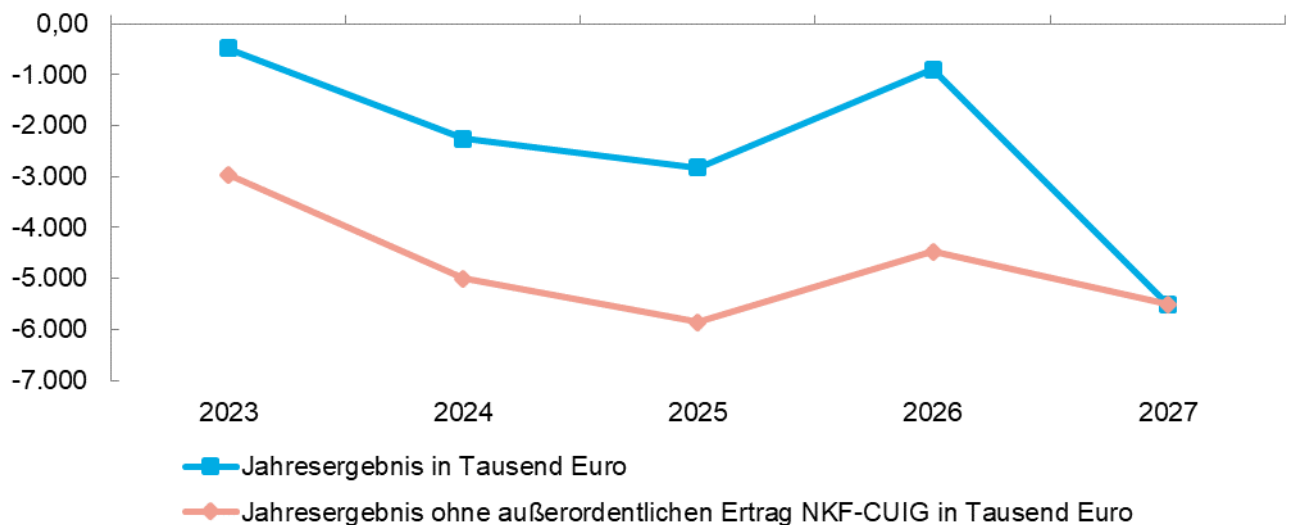
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse stellen wir im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Swisttal plant bis zum Jahr 2027 ausschließlich negative Jahresergebnisse. In fast allen Jahresergebnissen sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG enthalten.

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 Swisttal in Tausend Euro 2023 bis 2027



Die **Gemeinde Swisttal** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023/24 für 2027 ein Defizit von 5,5 Mio. Euro. Das für die Jahre 2023 bis 2027 geplante kumulierte Defizit beläuft sich insgesamt auf rund 12 Mio. Euro. Die Gemeinde plant in allen Jahren von 2023 bis 2027 einen globalen Minderaufwand nach § 79 Abs. 3 GO NRW ein. Die außerplanmäßigen Erträge nach dem NKF-CUIG verbessern das Jahresergebnis 2023 um 2,5 Mio. Euro. Da das NKF-CUIG nicht verlängert wurde, können ab 2024 keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG mehr bei der Haushaltsplanung berücksichtigt werden. Wie bereits im Kapitel „1.3.1 Haushaltsstatus“ erwähnt, hat die Gemeinde Swisttal die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht fortgeschrieben, sodass in der vorliegenden Planung noch die außerordentlichen Erträge nach dem

NKF-CUIG berücksichtigt werden. Das kumulierte Defizit ohne die außerordentlichen Erträge beläuft sich für den Zeitraum der Jahre 2023 bis 2027 auf 21,3 Mio. Euro.

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

Wie bereits erwähnt, schreibt die Gemeinde Swisttal bei festgestelltem Doppelhaushalt die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht fort. Durch die fehlende Fortschreibung der mittelfristigen Planung können sich für die Gemeinde zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken in der Haushaltsplanung ergeben.

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

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2027 in Tau- send Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	8.760 (5.850)	9.075	315 (3.225)	0,72 (9,2)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.689 (10.929)	15.004	3.315 (4.075)	5,12 (6,5)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	578 (576)	660	82 (96)	2,7 (2,8)
Schlüsselzuweisungen	4.664 (4.340)	4.133	-531 (-207)	-2,39 (-1,0)
Außerordentliche Erträge nach NKF-CIG	945	0	-945	-100
Übrige Erträge	22.425	24.613	2.189	1,9
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	6.811	10.415	3.605	8,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.615	11.048	3.433	7,7
Allgemeine Kreisumlage	8.655	9.795	1.140	2,5
Jugendamtsumlage	9.688	9.391	-297	-0,6
Übrige Aufwendungen	10.037	10.826	789	1,5

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

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsi-

cherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

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

1.3.3.1 Erträge

Die **Gewerbsteuererträge** sind grundsätzlich abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und dadurch schwer zu planen. Sie haben sich in Swisttal im Eckjahresvergleich 2018 zu 2022 um 3,8 Mio. Euro erhöht. Sie sind von 6,3 Mio. Euro im Jahr 2021 auf 8,8 Mio. Euro im Jahr 2022 angestiegen. Im Doppelhaushalt 2023/24 plant die Gemeinde mit einer Erhöhung der Gewerbesteuererträge bis auf 9,08 Mio. Euro im Jahr 2027. Die Hebesätze hat die Gemeinde seit 2017 jährlich um zehn Prozentpunkte angehoben und zwar von 470 im Jahr 2017 auf 520 im Jahr 2022. Ab dem Jahr 2025 soll der Hebesatz dann wieder um jährlich zehn Prozent steigen, sodass dieser im Jahr 2027 bei 550 liegt. Basis für die Berechnung der Gewerbesteuererträge ist der Durchschnittswert der letzten Jahre. Die Planung der Ansätze ist nachvollziehbar und eher vorsichtig. Die Gemeinde Swisttal ist nicht von einzelnen großen Gewerbesteuerzahlenden abhängig. Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig und unterliegt einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Diesem wird durch die vorsichtige Planung der Gemeinde Rechnung getragen. Darüber hinaus gehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht ersichtlich.

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

Die **Schlüsselzuweisungen** werden von der Gemeinde detailliert und individuell kalkuliert. Bedingt durch die gute Entwicklung der gemeindlichen Steuerkraft geht die Gemeinde Swisttal in ihrer Haushaltsplanung für die Jahre 2023 und 2024 davon aus, dass sich die Schlüsselzuweisungen zunächst verringern. Für die Folgejahre erwartet die Gemeinde leicht steigende Schlüsselzuweisungen. Die Gemeinde berücksichtigt bei der Planung die notwendigen Parameter. Die Planung ist plausibel und nachvollziehbar. Ein allgemeines Risiko liegt in der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts, die letztlich die Höhe der Finanzausgleichsmasse bestimmt.

Der Haushaltsplan 2024 sieht im Planungszeitraum von 2023 bis 2026 **außerordentliche Erträge** nach dem NKF-CUIG von insgesamt 11,8 Mio. Euro vor. Wie bereits erwähnt, dürfen die geplanten außerordentlichen Erträge in den Jahren 2024 bis 2026 nicht mehr gebucht und bilanziell aktiviert werden. Sollten sich die anderen Planwerte nicht verändern, würden sich die Jahresergebnisse somit um 9,4 Mio. Euro verschlechtern.

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

1.3.3.2 Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** plant die Gemeinde Swisttal mit einer Steigerung von 3,6 Mio. Euro im Eckjahresvergleich 2022 zu 2027. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von fast neun Prozent. Die Basis für die Planung der Personalaufwendungen der Beamtinnen und Beamten und tariflich Beschäftigten ist der tatsächliche Personalbestand. Auf dieser Basis führt die Verwaltung eine Hochrechnung durch. Diese beinhaltet alle bekannten Änderungen wie z.B. Stufenaufstiege, Renteneintritte etc. Nach dieser Hochrechnung werden dann die Steigerungsraten angewandt. Tarif- und Besoldungsanpassungen werden, soweit diese bereits bekannt sind, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Zur Umsetzung der Wiederaufbaumaßnahmen in Folge der Hochwasserkatastrophe hat die Gemeinde zudem zusätzliche Stellen eingerichtet, die neben den tariflichen Steigerungen dazu führen, dass die Personalaufwendungen steigen. Der Planung der Personalaufwendungen liegt der bis zum 31.12.2022 geltende Tarifvertrag zugrunde. In den geplanten Personalaufwendungen ist sowohl für die tariflich Beschäftigten als auch für die verbeamteten Mitarbeitenden für die Jahre 2023 und 2024 eine fünfprozentige Einkommenssteigerung enthalten. Für die Jahre 2025 bis 2027 plant die Gemeinde sowohl für die tariflich Beschäftigten wie auch für die verbeamteten Mitarbeitenden jährlich eine Steigerung von drei Prozent ein. Seit Dezember 2023 gibt es für die verbeamteten Beschäftigten eine neue Tarifeinigung. Zunächst erhalten diese als steuerfreien Inflationsausgleich einmalig eine Sonderzahlung von 1.800 Euro. Für die Monate Januar bis Oktober 2024 sind dann zudem monatliche Sonderzahlungen von 120 Euro monatlich vorgesehen. Zum 1. November 2024 werden dann die Grundgehälter um 200 Euro angehoben und zum 01. Februar 2025 erfolgt eine weitere Erhöhung um 5,5 Prozent. Nach Aussage der Gemeinde Swisttal konnten die bisherigen Tarifsteigerungen durch die eingeplanten Erhöhungen gedeckt werden. Der Tarifvertrag der tariflich Beschäftigten läuft Ende 2024 aus und es besteht das Risiko weiterer Steigerungen. Die Planung unterliegt daher den derzeit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind besonders von der Inflation betroffen. Sie sollen laut den Planungen der Gemeinde um 3,4 Mio. Euro auf 11 Mio. Euro in 2027 steigen. Für das Jahr 2023 plant die Gemeinde aufgrund der Instandhaltungs- und Sanierungsaufwendungen in Folge des Hochwassers mit Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von fast 28 Mio. Euro. Dies sind fast 20 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Preissteigerungen berücksichtigt die Gemeinde insbesondere im Bereich Energie. Vor allem Zahlungen für Strom und Gas beeinflussen die geplanten Aufwendungen im hohen Maße. Die Ansätze für Strom sind gegenüber den tatsächlichen Werten aus den Jahren 2021 und 2022 mindestens doppelt so hoch und liegen 2026 bei 0,9 Mio. Euro. Die Ansätze für Gas vervierfachen sich sogar auf 0,9 Mio. Euro in 2026. In der Haushaltsplanung des Doppelhaushaltes 2023/24 konnte die Gemeinde die seinerzeit erwarteten Kostensteigerungen im Bereich Energie über außerordentliche

Erträge nach dem NKF-CUIG isolieren. Hierdurch verbesserte sich die Planung 2023 um rund 0,9 Mio. Euro. Wie bereits beschrieben kann die Gemeinde diese Preissteigerungen ab 2024 nicht mehr isolieren. Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen in der Entwicklung der Preise. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Die Entwicklung der **Kreis- und Jugendamtsumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für den Doppelhaushalt 2023/2024 hat die Gemeinde Swisttal die beschlossenen Umlagesätze des Kreishaushaltes angewendet. Die Allgemeine Kreisumlage soll planerisch von 2022 bis 2027 von 8,7 Mio. Euro auf rund 9,8 Mio. Euro steigen. Die Jugendamtsumlage steigt im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 1,74 Mio. Euro auf 9,69 Mio. Euro. Im Eckjahresvergleich 2022 zu 2027 geht sie sogar um 0,3 Mio. Euro zurück. Der Grund für die geringere Jugendamtsumlage im Jahr 2027 liegt hauptsächlich an dem geringeren Jugendamtumlagesatz. Dieser lag 2022 bei 33,40 Prozent und sinkt bis 2027 auf 31,87 Prozent. Die gpaNRW sieht bei dem Planansatz kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

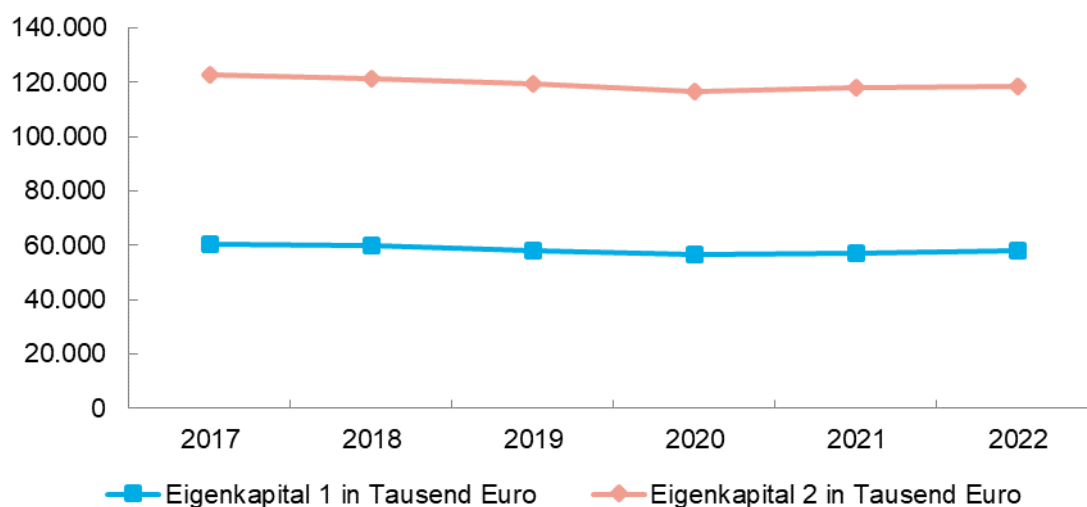
Bei den stichprobenartig geprüften übrigen Aufwendungen ergeben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Swisttal positioniert sich im Vergleich zu den anderen im Vergleich enthaltenen Kommunen leicht unter dem Median.

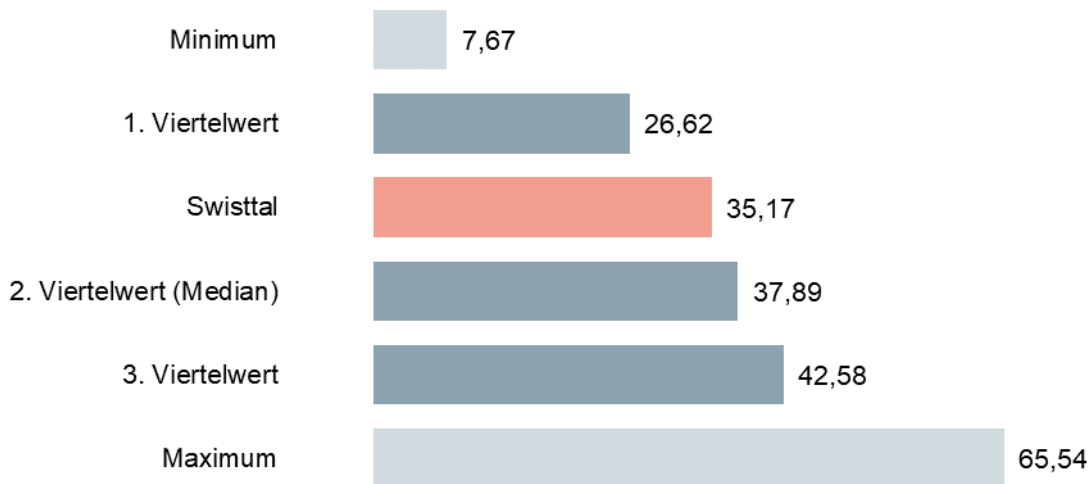
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Gemeinde Swisttal in Tausend Euro 2017 bis 2022



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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Swisttal leicht unter dem Median.

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

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2022

Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
71,94	28,32	57,03	67,30	76,14	88,48	30

Die Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Swisttal positioniert sich im interkommunalen Vergleich über dem Median.

Die Regelungen des NKF-CUIG wurden nicht verlängert und sind mit dem Jahr 2023 ausgelaufen. Da die Gemeinde ihre mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung für das Haushaltsjahr 2024 nicht angepasst hat, werden sich die geplanten Jahresergebnisse und die geplante Eigenkapitalausstattung aufgrund höherer Defizite negativ verändern. Nähere Erläuterungen und eine genaue Berechnung der Eigenkapitalausstattung enthält das Kapitel „1.3.1 Haushaltsstatus“.

1.3.5 Schulden und Vermögen

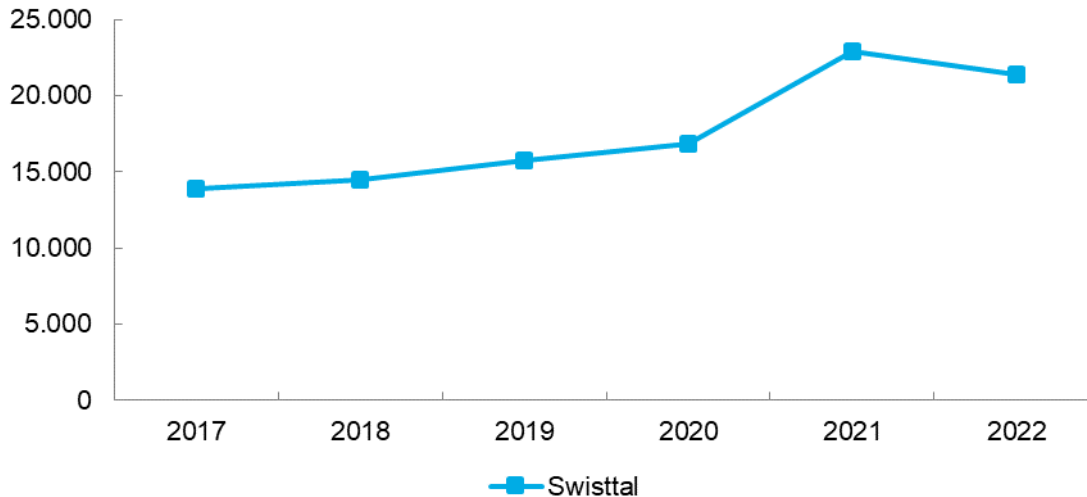
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- ➔ Die Gemeinde Swisttal gehört sowohl bei den Gesamtverbindlichkeiten, als auch bei den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts zu den Kommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten im interkommunalen Vergleich.
- ➔ Die Altersstruktur der Gebäude in Swisttal ist unterschiedlich. Die Gemeinde investiert regelmäßig in den Werteehalt der Gebäude. Einige Gebäudearten weisen einen erhöhten Anlagenabnutzungsgrad auf. Dies kann ein Indikator für beginnenden Investitions- und Sanierungsbedarf sein.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Swisttal in Tausend Euro 2017 bis 2022*



* Die Gemeinde Swisttal hatte nur in den Jahren im Haushaltsjahr 2019 und 2020 die Projektentwicklungsgesellschaft Swisttal mbH als Mehrheitsbeteiligung.

Die **Gemeinde Swisttal** hatte im Prüfungszeitraum 2017 bis 2022 nur in den Jahren 2019 und 2020 eine Mehrheitsbeteiligung. Für eine überschlägige Ermittlung der Gesamtverbindlichkeiten sind daher, ausgenommen für die Jahre 2019 und 2020, die Daten aus dem Kernhaushalt der Gemeinde Swisttal maßgeblich. Für die Jahre 2019 und 2020 verfügte die Gemeinde über keinen Gesamtabschluss oder Berichtsbericht. Für die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

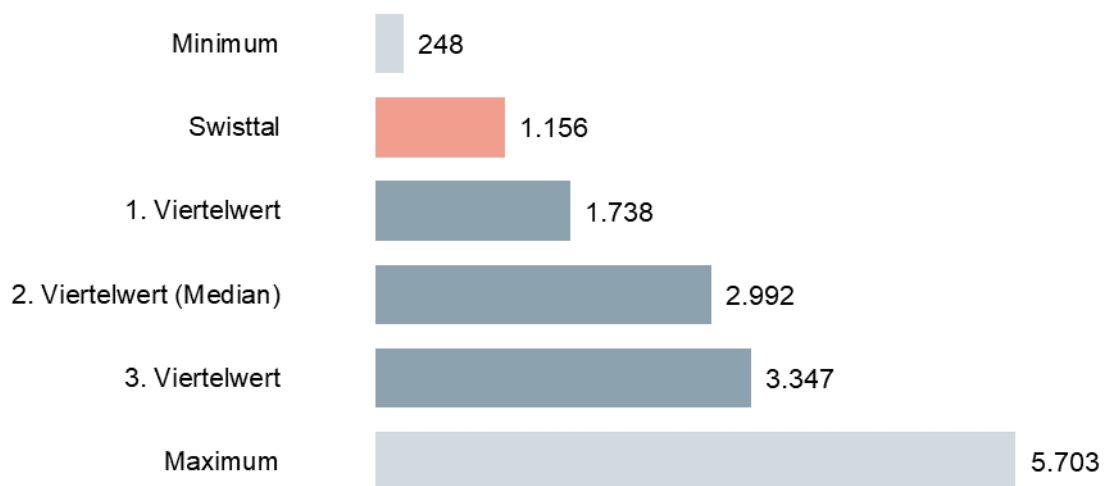
Die so für die Gemeinde Swisttal errechneten Gesamtverbindlichkeiten sind von 13,9 Mio. Euro in 2017 um 7,6 Mio. Euro auf 21,4 Mio. Euro in 2022 gestiegen. Wie bereits erwähnt, hatte die Gemeinde Swisttal nur in den Jahren 2019 und 2020 eine Mehrheitsbeteiligung. Die Verbindlichkeiten dieser Mehrheitsbeteiligung waren aber im Vergleich zum Kernhaushalt von untergeordneter Rolle und der Kernhaushalt ist dominierend.¹⁵

Der Anstieg der Verbindlichkeiten von 16,8 Mio. Euro im Jahr 2020 von 16,8 Mio. Euro auf 22,9 Mio. Euro in 2021 ist hauptsächlich auf die erhaltenen Anzahlungen zurückzuführen. Diese ha-

¹⁵ Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligung unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen lagen im Jahr 2019 bei 404 Euro und im Jahr 2020 bei 2.575 Euro.

ben sich allein von 2020 auf 2021 um 5,7 Mio. Euro erhöht. Sie steigen aber im gesamten Betrachtungszeitraum. So lagen sie 2017 bei 2,1 Mio. und erhöhten sich bis 2022 auf 10,6 Mio. Euro. Die Gemeinde hat 2020 erhaltene Anzahlungen von 5,1 Mio. Euro bilanziert. Im Jahr 2021 steigen die erhaltenen Anzahlungen auf 10,8 Mio. Euro an. Die Gemeinde Swisttal bilanziert unter den erhaltenen Anzahlungen zugeflossene Zuwendungen für spätere oder noch nicht abgeschlossene Investitionen. Dazu gehören unter anderem eingenommene jedoch noch nicht verwendete Investitions-Pauschalen oder Landeszuweisungen. Nach Abschluss der Investitionen sind die betreffenden Mittel in einen Sonderposten umzubuchen und gemeinsam mit der Abschreibung des Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufzulösen. Ihre Entwicklung überlagert den Abbau der Kreditverbindlichkeiten, welche seit 2017 rückläufig sind. Sie machen einen Anteil von 38 Prozent an den Gesamtverbindlichkeiten aus. Ihre Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung hat die Gemeinde von 3,1 Mio. Euro in 2017 auf 2,6 Mio. Euro in 2022 reduziert. Bei den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen ist auch seit 2017 ein jährlicher Rückgang zu erkennen. Im Jahr 2017 lagen diese noch bei 7,3 Mio. Euro und sind bis zum Jahr 2022 auf 5,5 Mio. Euro zurückgegangen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2022 ordnet sich die Gemeinde Swisttal unter dem 1. Viertelwert ein. Auch in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraums gehört die Gemeinde zu dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten Konzern.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Gemeinde Swisttal in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW		GND * in Jah- ren	Durch- schnittli- che RND* in Jahren	Anla- genab- nutzungs- grad
	von	bis			
Verwaltungsgebäude	40	80	80	25	69
Schulgebäude	40	80	80	37	54
Schulsporthallen	40	60	50	8	85
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	43	46
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	19	68
Wohnbauten	50	80	80	38	53
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	31	61
Hallenbad	40	70	50	25	50
Abwasserkanäle	50	80	70	29	59
Straßen und befestigte Wirtschaftswege**	30	60	50	25	50

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer * Stand 31.12.22 **Stand 31.12.2021 Der Anlagenabnutzungsgrad konnte für die Gemeinde Swisttal nicht flächengewichtet ermittelt werden und ist daher nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen.

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

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

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

Die Gemeinde Swisttal hat in den letzten Jahren viele Investitionen getätigt, um den Wert der Gebäude und die Substanz zu erhalten. Das Gebäudevermögen hat sich bei den Gebäuden im Zeitverlauf 2017 bis 2022 um 0,8 Mio. Euro verbessert. Das Gebäudevermögen macht rund 29 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus.

Die Gemeinde hat keine Kindertagesstätten in eigener Trägerschaft, sodass sich die erfassten Kindertagesstätten alle in fremder Trägerschaft befinden. Einige der Einrichtungen waren von der Hochwasserkatastrophe betroffen und müssen saniert werden. Der Anlagenabnutzungsgrad ist unauffällig.

Die Schulgebäude weisen zum 31.12.2022 einen Anlagenabnutzungsgrad von 54 Prozent auf. Sowohl an der Gesamtschule Heimerzheim, als auch an der Grundschule Buschhoven hat die Gemeinde die Gebäude in der Vergangenheit energetisch saniert. Die Grundschule Heimerzheim wurde stark von der Flut im Jahr 2021 beschädigt. Das Erdgeschoss der Schule stand hierbei komplett unter Wasser. Die Kernsanierung wurde im Rahmen der Wiederaufbauhilfe durchgeführt. Das Obergeschoss war von der Flut nicht betroffen. Die Gemeinde plant dies zukünftig zu sanieren. Die Grundschule „Am Zehnthof“ in Swisttal-Odendorf soll abgerissen werden. Dafür wird dann ein multifunktionaler Neubau mit integriertem Dorfsaal neu gebaut. Die zukünftig anstehenden Arbeiten werden dazu führen, dass sich die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Schulgebäude verbessert.

Die Schulsporthallen haben zum Stichtag 31.12.2022 bereits 85 Prozent ihrer prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Die Schulsporthalle Odendorf wurde von der Flut vollständig zerstört und musste abgerissen werden. Die Restnutzungsdauer lag hier bei nur noch neun von 50 Jahren. Die Dreifach-Sporthalle in Heimerzheim weist eine Restnutzungsdauer von zwölf Jahren auf. Diese Halle wurde vor zwei Jahren saniert. Die Arbeiten betrafen u.a. Boden,

Wände, Türen und Fenster. Die andere beiden Hallen sind zwar funktionsfähig, aber sanierungsbedürftig.

Auch das Rathaus hat einen vorangeschrittenen Werteverzehr. Die Gemeinde hat allerdings regelmäßig in das Gebäude investiert. Die Flutkatastrophe hat das komplette Kellergeschoss des Gebäudes mit allen darin befindlichen technischen Anlagen, Heizung, Stromverteilung, Lüftungsanlage usw. zerstört. Das Kellergeschoss musste kernsaniert werden.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Feuerwehrgerätehäuser liegen auf einem unterschiedlichen Niveau. Insgesamt betrachtet weisen sie mit 68 Prozent eine erhöhte Abnutzung auf. So sind einige in die Jahre gekommen oder nicht mehr auf dem aktuellsten Stand der Technik. Einige wurden von der Flut beschädigt oder sogar komplett zerstört. Da die Gemeinde eine vergleichsweise große Gemeindefläche hat, ist die Anzahl der Feuerwehrgerätehäuser mit neun Häusern auch vergleichsweise hoch. Das Feuerwehrgerätehaus in Miel wurde in den letzten Jahren komplett erneuert. Die Feuerwehrgerätehäuser Heimerzheim, Dünstekoven und Straßfeld waren von der Hochwasserkatastrophe betroffen und sollen im Rahmen des Wiederaufbaus saniert werden.

Trotz des unauffälligen Anlagenabnutzungsgrades des Hallenbades Heimerzheim von 52 Prozent, ist das Bad nach Auskunft der Gemeinde erheblich renovierungsbedürftig. Die Arbeiten sollen Ende 2025 abgeschlossen sein. Neben einer kompletten Modernisierung des Bades soll auch eine bisher nicht vorhandene Barrierefreiheit hergestellt werden. Mit dieser Umgestaltung möchte die Gemeinde die Attraktivität steigern und insbesondere auch Menschen mit Behinderung einen Zugang ermöglichen. Für dieses Projekt wurden Fördermittel in Höhe von 4,5 Mio. Euro bewilligt.

Der Zustand der Abwasserkanäle wird von der Gemeinde im Rahmen der regelmäßigen Inventur auf Auffälligkeiten überprüft und bei Bedarf saniert. Nach Aussage der Gemeinde gibt es keinen wesentlichen Investitions- bzw. Instandhaltungstau im Kanalvermögen.

Die Gemeinde Swisttal plant in den nächsten Jahren umfangreiche Wiederaufbaumaßnahmen in Folge der Hochwasserkatastrophe 2021. Die Gesamtsumme des Wiederaufbauplans (konsumtiv und investiv) beläuft sich dabei auf rund 74 Mio. Euro. Nach Umsetzung der Maßnahmen wird sich in fast allen Bereichen des Gebäude- und Infrastrukturvermögens der Anlagenabnutzungsgrad verringern. Die finanzielle Umsetzung der Maßnahmen wird durch einen vom Land aufgelegten Wiederaufbaufonds gewährleistet.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Gemeinde Swisttal in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.194	-4.881	-3.654	-1.452	-2.308

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.122	-15.767	-27.478	-40.254	-13.077
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-11.316	-20.648	-31.132	-41.706	-15.385
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.280	20.648	31.132	41.706	15.385
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.036	0	0	0	0

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 konnte die **Gemeinde Swisttal** in allen Jahren einen positiven Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Die Planungen der Gemeinde von 2023 bis 2027 zeigen hingegen in allen Jahren negative Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Die Gemeinde erwirtschaftet somit keine ausreichenden Mittel, um sich selbst finanzieren zu können. Bis 2027 ergibt sich kumuliert ein Fehlbetrag in Höhe von insgesamt 17,5 Mio. Euro. Die Salden aus Investitionstätigkeit sind ebenfalls negativ. Die Finanzierung der Investitionen erfolgt durch die Aufnahme von langfristigen Darlehen. Die Tilgung der Investitionskredite erfordert weitere Kredite. Damit muss die Gemeinde mit einem erheblichen Anstieg der Kreditverbindlichkeiten rechnen, sowohl um die konsumtiven Aufwendungen zu decken, als auch um die geplanten Investitionen der kommenden Jahre finanzieren zu können.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

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

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die

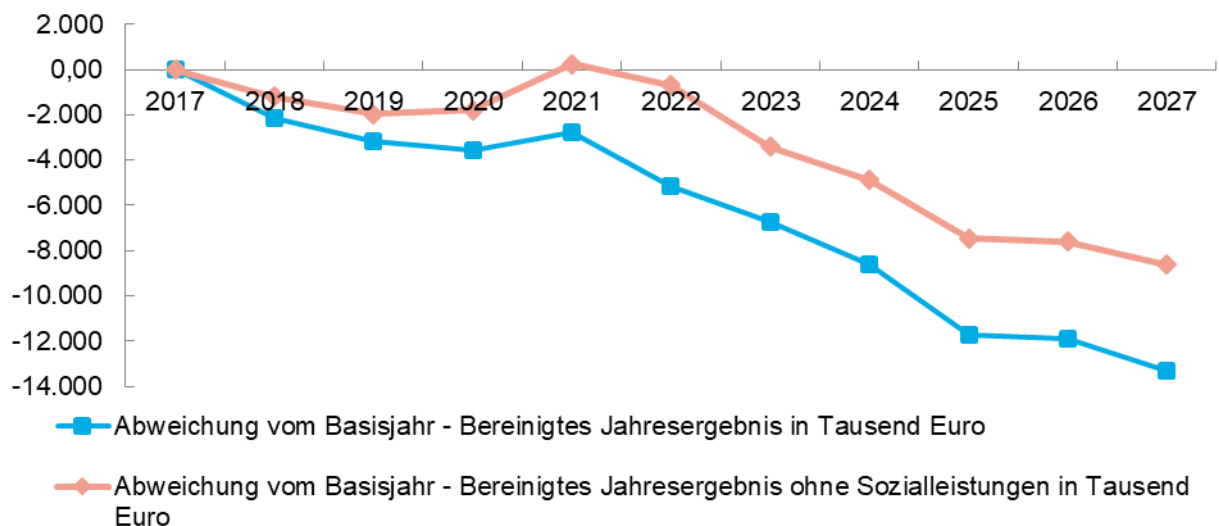
Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage sowie um die Sondereffekte im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau in Folge der Hochwasserkatastrophe 2021.

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 Swisttal 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 Sondereffekte im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau in Folge der Hochwasserkatastrophe 2021 hat die gpaNRW ebenfalls bereinigt. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Swisttal langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Gemeinde Swisttal in Tausend Euro 2017 bis 2022



2017 bis 2022 IST, 2023 bis 2026 PLAN

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

Das bereinigte Jahresergebnis 2022 liegt um 5,2 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2017.

Die bereinigten Aufwendungen steigen in diesem Zeitraum deutlich stärker (+4,3 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+1,4 Mio. Euro).

Aufwandssteigerungen ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. So steigen die Personalaufwendungen in den fünf Jahren von 2017 bis 2022 um 1,2 Mio. Euro. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2027 plant die Gemeinde nochmals einen Anstieg von knapp 3,6 Mio. Euro für diesen Bereich. Steigende Personalaufwendungen infolge von Neueinstellungen, Tarifierhöhungen, Höhergruppierungen und altersbedingten Stufenzeitanpassungen beeinflussen die Jahresergebnisse ab 2022 somit zusätzlich. Aufwandssteigerungen ergeben sich zudem noch bei den Sozialleistungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Wasser, Heizung, Reinigung) des Gebäudevermögens.

Beide Graphen der bereinigten Jahresergebnisse sinken beim Übergang in den Planungszeitraum im Jahr 2023 deutlich ab. Ab dem Jahr 2023 verschlechtern sich die bereinigten Ergebnisse und die Differenz zu dem Basisjahr 2017 wird immer größer. So liegt das bereinigte Jahresergebnis 2027 (blauer Graph) 13,3 Mio. Euro, das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen (roter Graph) 8,6 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2017.

Der Gemeinde Swisttal gelingt es in der Planung somit nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen.

Bei den herausgerechneten Positionen des bereinigten Jahresergebnisses ohne Sozialleistungen haben sich insbesondere die Jugendamtsumlage und die Ergebnisse der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe“ wie folgt im Eckjahresvergleich 2017 zu 2027 verändert:

- Jugendamtsumlage: +3,8 Mio. Euro (Aufwendungen steigen),
- Defizit Produktbereich – Soziale Leistungen: +0,8 Mio. Euro (Defizit steigt),
- Defizit Produktbereich – Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe: +0,9 Mio. Euro (Defizit steigt).

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Gemeinde Swisttal hat ihre Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer im Rahmen ihres Haushaltssicherungskonzeptes im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2024 fast jährlich erhöht. Auch für die mittelfristige Planung bis 2027 ist eine Erhöhung der Hebesätze vorgesehen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Hebesätze:

Hebesätze Realsteuern 2017 bis 2024 (Angabe in von Hundert)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Grundsteuer A	340	360	380	400	420	425	425	445
Grundsteuer B	550	580	610	640	670	680	680	750
Gewerbesteuer	470	480	490	500	510	520	520	520

Hebesätze Realsteuern 2025 bis 2027 (Angabe in von Hundert)

	2025	2026	2027
Grundsteuer A	455	465	475
Grundsteuer B	780	940	940
Gewerbesteuer	530	540	550

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Swisttal	gleiche Größenklasse*	Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis**	Kommunen im Regierungsbezirk Köln**	fiktive Sätze nach dem GFG 2022	fiktive Hebesätze GFG 2023
Grundsteuer A	425	294	380	378	247	254
Grundsteuer B	680	550	700	602	479	493
Gewerbesteuer	520	445	499	456	414	416

* Kreisangehörige Gemeinden mit 18.000 bis unter 25.000 Einwohnern

** gewogener Durchschnittswert.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal hat derzeit kein offizielles Finanzcontrolling mit Finanzberichtswesen implementiert. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat werden jedoch anlassbezogen über Haushaltsentwicklungen informiert. Die Informationsbereitstellung kann noch optimiert werden.

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

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend

sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

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

Die **Gemeinde Swisttal** hat seit 2017 die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht eingehalten. In den Jahren 2016 bis 2019 wurde die Haushaltssatzung im 1. Quartal des Haushaltsjahres bei der Aufsichtsbehörde angezeigt. In den Jahren 2021 und 2023 hat die Gemeinde die Haushaltssatzung im 2. Quartal des Haushaltsjahres angezeigt. Die Frist fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Hierdurch befand sich die Gemeinde Swisttal regelmäßig zu Beginn des Haushaltsjahres in der vorläufigen Haushaltsführung. Die Gemeinde nennt als Grund für die verspätete Anzeige im Jahr 2021 die Corona-Pandemie und im Jahr 2023 die Hochwasserkatastrophe. Zukünftig sollen die gesetzlichen Fristen laut der Gemeinde wieder eingehalten werden.

Der Jahresabschluss ist bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vom Rat festzustellen (§ 96 Abs. 1 GO NRW). Die Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse hat die Gemeinde Swisttal in allen Jahren des Betrachtungszeitraums 2017 bis 2022 eingehalten.

Ein Finanzberichtswesen oder –controlling ist bei der Gemeinde Swisttal derzeit nicht etabliert.

Innerhalb des Fachbereichs Finanzen werden jedoch regelmäßig Monatsabschlüsse und Finanzanalysen durchgeführt, um Planabweichungen frühzeitig zu erkennen und darauf im laufenden Haushaltsjahr reagieren zu können. Die Entscheidungsträger in Swisttal werden anlassbezogen regelmäßig über die Haushaltsentwicklungen informiert. Dies beinhaltet beispielsweise auch Investitionsmaßnahmen und Baufortschritte. So erhalten die politischen Gremien der Gemeinde Swisttal die wichtigsten Informationen. Das bis zu den Krisen der 2020er Jahre betriebene Finanzcontrolling mit Finanzberichtswesen muss neu implementiert und optimiert werden.

Ein Finanzbericht mit den wichtigsten Informationen sollte den Entscheidungsträgern in der Politik, dem Verwaltungsvorstand sowie den Budgetverantwortlichen vorliegen, um die unterjährige Steuerung zu unterstützen.

Die Sachstandsberichte sollten zum jeweiligen Stichtag daher möglichst folgende Punkte beinhalten:

- Stand der Ergebnis- und Finanzrechnung einschließlich einem Plan-Ist-Vergleich (z. B. differenziert nach Fachbereichen/Dezernaten oder Produktbereichen),
- Stand der Investitions- und Liquiditätskredite,
- Prognose zum voraussichtlichen Jahresergebnis und
- Stand der Umsetzung und Wirksamkeit von Konsolidierungsmaßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte ihr Finanzberichtswesen und -controlling wieder so etablieren und optimieren, dass die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat über die Planabweichungen und Reaktionsmöglichkeiten regelmäßig informiert werden.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen und hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt.

Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist gering, sodass die Haushaltspläne der Gemeinde kein realistisches Bild des Investitionsvolumens abbilden.

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

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

Die **Gemeinde Swisttal** hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen schriftlich in einer Dienstanweisung festgehalten. Die Dienstanweisung regelt, dass Ermächtigungen einer zeitlichen Bindung an das Kalenderjahr unterliegen. Werden sie nicht in Anspruch genommen, verfallen sie. Des Weiteren legt die Dienstanweisung fest, dass Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar sind und bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar sind. Ermächtigungen für Auszahlungen von bereits begonnenen Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihre Zwecke verfügbar. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand im Wesentlichen benutzt wurde. Sollten Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht beginnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Die Ermächtigungsübertragungen sind von den zuständigen Produktverantwortliche in den Fachbereichen schriftlich bei der Kämmerei zu beantragen.

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

Ordentliche Aufwendungen Gemeinde Swisttal 2017 bis 2022

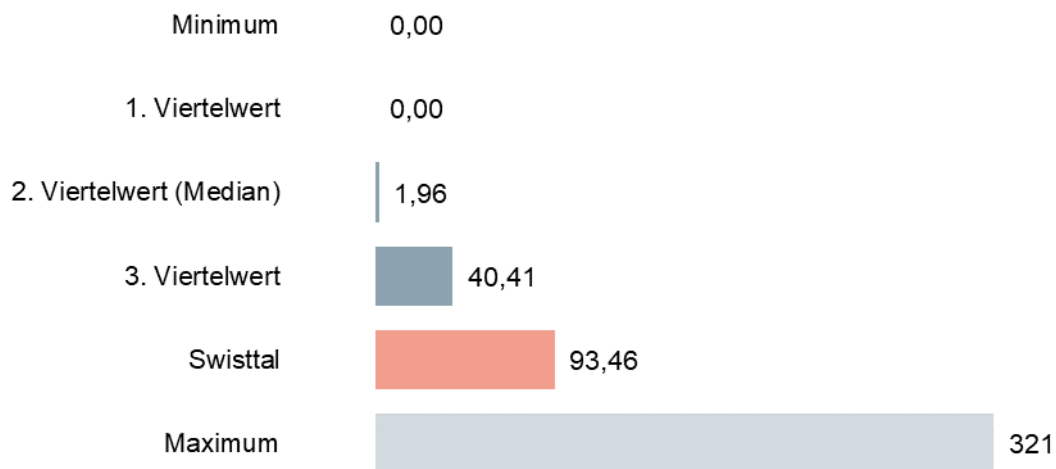
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	37.422	37.842	40.476	40.385	41.432	39.753

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.060	379	1.437	1.846	272	1.731
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	2,83	1,00	3,55	4,57	0,66	4,36
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	38.482	38.221	41.913	42.232	41.704	41.485
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	2,75	0,99	3,43	4,37	0,65	4,17
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	34.019	36.480	38.539	38.989	39.187	43.651
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	88,40	95,45	91,95	92,32	93,96	105

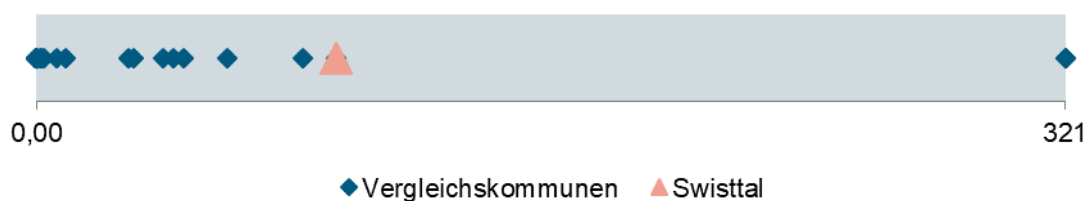
* Ansatzerhöhungsgrad = Ermächtigungsübertragungen Ordentliche Aufwendungen/ (fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen – Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen)

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

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2022



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



Die Gemeinde Swisttal überträgt regelmäßig konsumtive Ermächtigungsübertragungen. Im Vergleichsjahr hat die Gemeinde vergleichsweise hohe Übertragungen. In den Jahren 2017 bis 2021 positionieren sich die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner im Vergleich ebenfalls überdurchschnittlich.

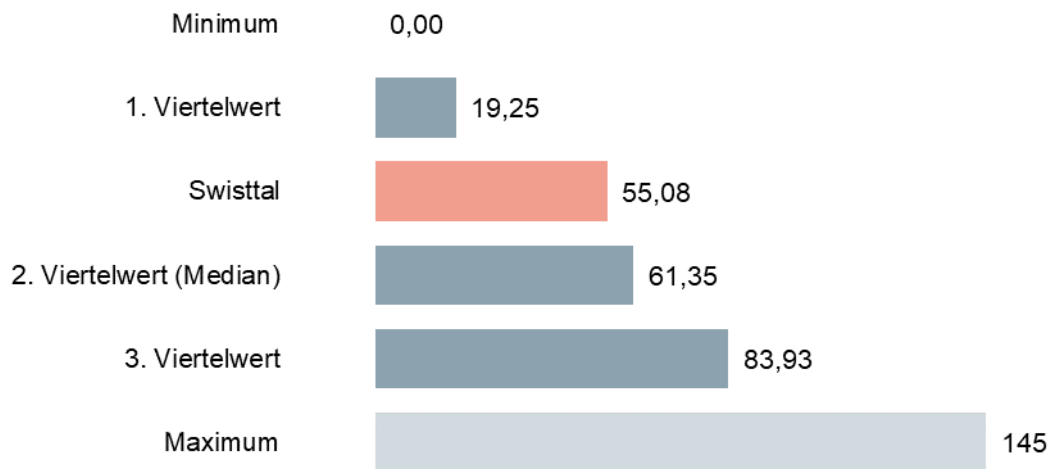
Die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen belasten die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung des folgenden Jahres. Je höher diese sind, umso mehr muss die Gemeinde durch Minderaufwendungen oder Mehrerträge kompensieren, um das Haushaltsziel zu erreichen. Um dieses Risiko zu vermeiden, verzichten viele Kommunen vollständig auf Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich bzw. gehen sehr zurückhaltend damit um.

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

Investive Auszahlungen Swisttal 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.099	6.585	13.498	14.186	13.267	27.804
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	7.806	3.563	5.579	14.028	7.995	15.313
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	252	54,11	41,34	98,88	60,27	55,08
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.905	10.148	19.077	28.214	21.262	43.117
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	71,58	35,11	29,25	49,72	37,60	35,52
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.410	1.640	2.024	2.402	6.240	5.234
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	31,27	16,16	10,61	8,51	29,35	12,14

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2022

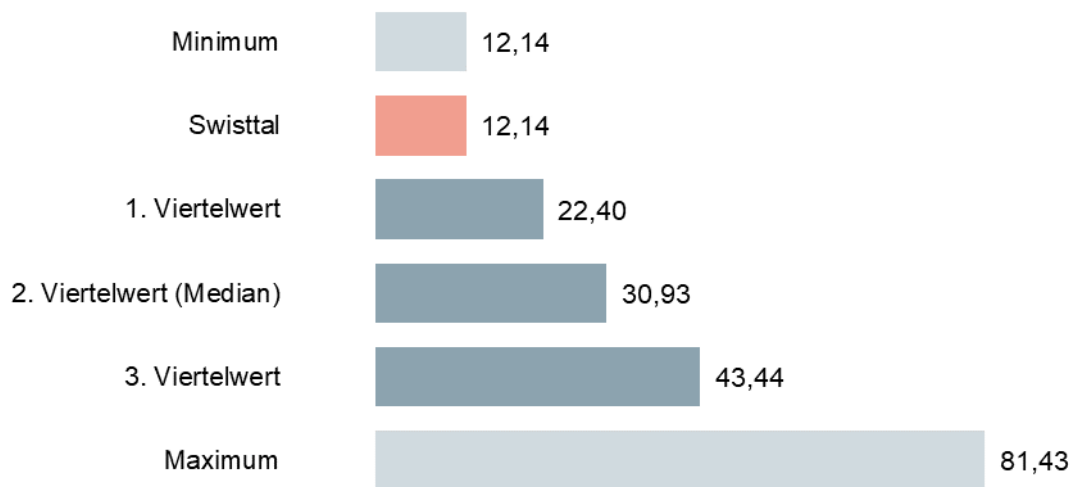


In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen die sich wie folgt verteilen:



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

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2022 ist die Gemeinde Swisttal die Kommune in unserem Vergleich mit dem geringsten Grad der Inanspruchnahme. Auch in den Vorjahren war der Grad der Inanspruchnahme gering und lag bei höchstens rund 30 Prozent in 2017 und 2021.

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

→ Empfehlung

Die Gemeinde Swisttal sollte die Planung der Investitionsauszahlungen aller Baumaßnahmen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Gemeinde könnte hierzu ihre Dienstanweisung ergänzen und das Verfahren zur Übertragung von investiven Ermächtigungsübertragungen konkretisieren.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal hat das Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise und standardisierte Prozesse zur Prüfung, ob Fördermittel beantragt werden können, fehlen bisher. Die Fachbereiche nutzen verschiedene Quellen zur Recherche, einen zentralen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen hat die Gemeinde nicht.

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

Bei der **Gemeinde Swisttal** akquirieren und bewirtschaften die Fachbereiche die Fördermittel dezentral. Sie prüfen und beantragen die Fördermittel in eigener Verantwortung. So nutzen sie nach eigener Aussage verschiedene Quellen zur Recherche potenzieller Fördermöglichkeiten. Ein Überblick der förderfähigen Maßnahmen der Gesamtverwaltung, beispielsweise mittels einer zentralen Datei, besteht jedoch nicht.

Bisher gibt es in Swisttal noch keine Richtlinie/Dienstanweisung oder einen festgelegten Prozess, der Regelungen zum Fördermittelmanagement auf operativer Ebene trifft. Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen hat die Gemeinde Swisttal noch nicht installiert.

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

Die Bewirtschaftung der Fördermittel und –maßnahmen erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind individuell dafür verantwortlich. Dies umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Gemeinde keine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen. Der Gemeinde fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Der Überblick würde auch potenzielle Fördermaßnahmen mit einbeziehen. Eine zentrale Datei oder Datenbank bietet einige – im Folgenden nicht abschließend aufgeführte Vorteile. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Durch die zentrale Datei/Datenbank erhalten Beschäftigte und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger adhoc Informationen über den Abwicklungsstand der Förderprojekte. Der zentrale Überblick ermöglicht ebenfalls die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und zeigt Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen auf. Zudem lässt sich das Gesamtrückforderungsrisiko schnell einschätzen, das Gesamtvolumen erhaltener Fördermittel wird transparent und unzulässige Doppelförderungen können vermieden werden.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentlichen Informationen abbilden:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten. In dieser könnte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegen und festhalten. Zudem würde dies die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützen.

Um die Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen vorteilhaft. Dies hat die Gemeinde bislang nicht eingeführt. Es wäre aber hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. So könnte die Gemeinde auf dieser Basis geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte ein standardisiertes Fördermittelberichtswesen installieren, um den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen zu verschaffen. Zudem können so Planabweichungen während der Umsetzungsphase aufgezeigt und geeignete Steuerungsmaßnahmen eingeleitet werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

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

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

Kreditportfolio der Gemeinde Swisttal zum 31.12.2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	5.509
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	2.602
Anzahl der Kreditverträge	19
Anzahl Kreditgeber	7

Die Gemeinde Swisttal hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Sie sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune gehören.
- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Swisttal kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Swisttal in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁶ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁷

¹⁶ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁷ 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.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Gemeinde Swisttal, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.

Die Gemeinde hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert sie sich jedoch in der Praxis schon an Festlegungen zu einigen der oben genannten Bereichen, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben existieren.

Die Gemeinde hat den Einsatz von Derivaten und Fremdwährungskrediten ausgeschlossen und agiert im Falle einer notwendigen Kreditaufnahme vorsichtig und sicherheitsorientiert.

Vor jeder Kreditaufnahme holt die Gemeinde circa fünf Angebote ein. Hierbei erfragt sie auch Konditionen bei unterschiedlichen Laufzeiten. Ihre Entscheidung dokumentiert sie in einem Vermerk.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

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

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

Geldmittel und –anlagen der Gemeinde Swisttal zum 31.12.2022

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	6.193
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	445
davon Anteile am Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse in Tausend Euro	445
Ausleihungen	0,5

Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens der **Gemeinde Swisttal** handelt es sich um Geldanlagen in einem Investmentfonds (Pensionsfond – Rheinische Versorgungskasse) zur Sicherung zukünftiger Pensionslasten. Bei den Ausleihungen handelt es sich um Genossenschaftsanteile an der Raiffeisenbank Rheinbach-Voreifel.

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

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Angepasst an ihre individuellen Bedürfnisse kann die Gemeinde ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten (vgl. hierzu Kapitel 1.4.5.1), sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde Swisttal 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 Swisttal 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 Swisttal 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 Wertpapierhandelsgesetz¹⁸ 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 Swisttal 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.

1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

1.5.1 Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal schreibt bei festgestelltem Doppelhaushalt die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht fort. Dies widerspricht der Regelung des § 9 Absatz 2 KomHVO.

Der mittelfristigen Planung der Gemeinde Swisttal liegt der Doppelhaushalt 2023/2024 zugrunde. Gemäß § 9 Absatz 2 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) ist bei einem Haushaltsplan für zwei Jahre die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung im ersten Haushaltsjahr fortzuschreiben und dem Vertretungsorgan vor Beginn des zweiten Haushaltsjahres vorzulegen. Die Gemeinde Swisttal hat eine Fortschreibung nicht vorgenommen. Nach eigener Aussage wird eine solche erst wieder im Rahmen der Haushaltsplanung für 2025 erfolgen. Die Gemeinde hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und

¹⁸ 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.

Abhilfe zugesichert. Eine abschließende und vollumfängliche Analyse, ob die ursprünglich vorgenommenen Veranschlagungen der Gemeinde noch realistisch sind bzw. am Ende des ersten Haushaltsjahres waren, konnte seitens der gpaNRW nicht vorgenommen werden.

Durch die fehlende Fortschreibung der mittelfristigen Planung können sich zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken in der Haushaltsplanung ergeben. Dies zum Beispiel aufgrund sich ändernder Grundlagen zum NKF-CUIG. Dies wurde bereits näher im Kapitel 1.3.1 Haushaltsstatus erläutert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte zukünftig entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des § 9 Absatz 2 KomHVO bei Doppelhaushalten die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung fortschreiben.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Swisttal hat derzeit kein offizielles Finanzcontrolling mit Finanzberichtswesen implementiert. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat werden jedoch anlassbezogen über Haushaltsentwicklungen informiert. Die Informationsbereitstellung kann noch optimiert werden.	60	E1	Die Gemeinde Swisttal sollte ihr Finanzberichtswesen und -controlling wieder so etablieren und optimieren, dass die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat über die Planabweichungen und Reaktionsmöglichkeiten regelmäßig informiert werden.	62
F2	Die Gemeinde Swisttal überträgt sowohl konsumtive als auch investive Ermächtigungen und hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist gering, so dass die Haushaltspläne der Gemeinde kein realistisches Bild des Investitionsvolumens abbilden.	62	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte die Planung der Investitionsauszahlungen aller Baumaßnahmen anhand der Vorgaben des § 13 KomHVO überprüfen. Ziel sollte sein, nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Gemeinde könnte hierzu ihre Dienstanweisung ergänzen und das Verfahren zur Übertragung von investiven Ermächtigungsübertragungen konkretisieren.	66
F3	Die Gemeinde Swisttal hat das Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise und standardisierte Prozesse zur Prüfung, ob Fördermittel beantragt werden können, fehlen bisher. Die Fachbereiche nutzen verschiedene Quellen zur Recherche, einen zentralen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen hat die Gemeinde nicht.	67	E3	Die Gemeinde Swisttal sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte zum Fördermittelmanagement in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.	68
F4	Ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen hat die Gemeinde Swisttal noch nicht installiert.	68	E4.1	Die Gemeinde Swisttal sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten. In dieser könnte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegen und festhalten. Zudem würde dies die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützen.	69

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Gemeinde Swisttal sollte ein standardisiertes Fördermittelberichtswe- sen installieren, um den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen zu ver- schaffen. Zudem können so Planabweichungen während der Umset- zungsphase aufgezeigt und geeignete Steuerungsmaßnahmen eingelei- tet werden.	69
F5	Die Gemeinde Swisttal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	69	E5	Wir empfehlen der Gemeinde Swisttal, sich für ihr Kreditmanagement ei- nen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entschei- dungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	71
F6	Die Gemeinde Swisttal hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	71	E6	Die Gemeinde Swisttal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen ver- bindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zu- mindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorga- ben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städti- schen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kredit- management zusammenfassen.	72
Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten					
F7	Die Gemeinde Swisttal schreibt bei festgestelltem Doppelhaushalt die mittel- fristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht fort. Dies widerspricht der Regelung des § 9 Absatz 2 KomHVO.	73	E7	Die Gemeinde sollte zukünftig entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des § 9 Absatz 2 KomHVO bei Doppelhaushalten die mittelfristige Ergeb- nis- und Finanzplanung fortschreiben.	74

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022

Kennzahlen	Swisttal 2016	Swisttal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	102,2	101	96,13	101	105	107	118	33
Eigenkapitalquote 1	40,4	35,17	7,67	26,41	36,48	41,99	65,54	34
Eigenkapitalquote 2	80,8	71,94	28,32	55,42	65,72	73,68	88,48	34
Fehlbetragsquote	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	59,2	51,53	17,96	24,96	30,75	36,03	54,36	34
Abschreibungsintensität	11,1	10,25	5,07	6,93	8,61	10,08	11,38	30
Drittfinanzierungsquote	53,2	57,58	25,93	51,75	61,91	69,64	81,62	28
Investitionsquote	117,6	93,05	46,48	87,09	117	180	424	31
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	92,6	88,93	62,74	89,60	96,23	101	118	32
Liquidität 2. Grades	25,0	220	24,22	63,07	128	222	1.050	32
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	7,8	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,9	2,38	1,80	4,35	6,68	10,81	26,96	32
Zinslastquote	0,9	0,36	0,00	0,20	0,54	0,93	3,40	33
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	55,4	61,4	39,68	53,41	63,13	69,45	78,74	32
Zuwendungsquote	19,9	19,75	7,01	12,36	16,37	23,51	39,18	32
Personalintensität	15,5	15,6	10,87	15,38	18,13	19,76	23,97	33
Sach- und Dienstleistungsintensität	21,1	17,44	10,09	16,23	18,00	20,98	30,29	33

Kennzahlen	Swisttal 2016	Swisttal aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	43,9	49,48	38,21	43,39	46,76	49,24	54,59	33

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) Swisttal in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-913	-1.577	-1.522	763	952	-460
Gewerbsteuern (4013)	4.939	5.020	4.239	6.293	8.760	5.850
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	10.454	10.799	10.316	11.389	11.689	10.929
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	496	550	604	654	578	576
Ausgleichsleistungen (405)	1.000	1.018	922	1.059	1.250	1.076
Schlüsselzuweisungen (4111)	3.647	4.088	4.610	4.689	4.664	4.340
Gewerbsteuerenausgleichsgesetz	0	0	129	0	0	26
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	20.535	21.475	20.820	24.085	26.941	22.771
Steuerbeteiligungen (534)	622	620	314	391	634	516
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	6.629	7.174	7.465	7.558	8.655	7.496
Summe der Aufwendungen	7.251	7.795	7.779	7.949	9.289	9.289

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnitts- werte
Saldo	13.284	13.680	13.041	16.136	17.651	13.482

Tabelle 4: Eigenkapital Swisttal in Tausend Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	60.258	59.784	58.009	56.372	57.125	57.896
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	60.258	59.784	58.009	56.372	57.125	57.896
Sonderposten für Zuwendungen	38.980	38.717	39.291	38.943	40.341	40.657
Sonderposten für Beiträge	23.288	22.562	22.065	21.312	20.628	19.887
Eigenkapital 2	122.526	121.063	119.365	116.627	118.094	118.441
Bilanzsumme	151.954	153.010	153.164	152.760	162.679	164.628

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

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	13.860	14.519	15.722	16.378	22.925	21.418
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	0	0	0	3	0	0
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	13.860	14.519	15.722	16.381	22.925	21.418

* Die Gemeinde Swisttal hatte nur in den Jahren im Haushaltsjahr 2019 und 2020 die Projektentwicklungsgesellschaft Swisttal mbH als Mehrheitsbeteiligung.

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	-1.358	-913	-1.577	-1.522	763	952	-1.123	-2.879	-3.389	-1.454	-6.067
Gewerbesteuer	3.814	4.939	5.020	4.239	6.293	8.760	6.630	6.760	7.420	8.640	9.075
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.825	10.454	10.799	10.316	11.389	11.689	12.252	12.791	13.609	14.290	15.004
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	352	496	550	604	654	578	585	615	634	647	660
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.126	3.647	4.088	4.610	4.689	4.664	3.055	2.426	4.163	4.260	4.133
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	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung)	967	1.000	1.018	1.051	1.059	1.250	1.244	1.206	1.280	1.313	1.346

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)											
Summe der Erträge	18.084	20.535	21.475	20.820	24.085	26.941	23.765	23.797	27.107	29.150	30.218
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	6.765	6.629	7.174	7.465	7.558	8.655	7.470	7.671	8.668	9.105	9.795
Steuerbeteiligungen	608	622	620	314	391	634	446	455	490	560	560
Summe der Aufwendungen	7.373	7.251	7.795	7.779	7.949	9.289	7.917	8.126	9.158	9.665	10.355
Saldo der Bereinigungen	10.711	13.284	13.680	13.041	16.136	17.651	15.848	15.671	17.948	19.485	19.863
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	-1.049	554	-550	-2.483	-2.752	3.030	3.572	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.069	-14.198	-15.258	-15.612	-14.819	-17.250	-19.454	-21.303	-24.367	-24.511	-25.930
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-2.129	-3.189	-3.543	-2.750	-5.181	-7.385	-9.234	-12.298	-12.442	-13.861

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.069	-14.198	-15.258	-15.612	-14.819	-17.250	-19.454	-21.303	-24.367	-24.511	-25.930
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	103	-211	-293	-553	-331	35,07	553	697	11,90	-163	-290
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-648	-765	-898	-817	-898	-1.023	-1.592	-1.805	-1.603	-1.153	-1.182
Jugendamtsumlage	5.626	6.126	6.219	6.543	7.947	9.688	8.458	8.788	8.851	9.130	9.391

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus Sozialleistungen	-6.172	-7.102	-7.410	-7.913	-9.175	-10.675	-9.497	-9.895	-10.443	-10.446	-10.863
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.897	-7.096	-7.848	-7.699	-5.644	-6.574	-9.957	-11.408	-13.924	-14.065	-15.067
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1.199	-1.951	-1.802	-253	-677	-4.060	-5.511	-8.027	-8.168	-9.170

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Swisttal** 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 Swisttal** verfügt derzeit über keine aktuelle **Dienstanweisung Vergabe**. Damit fehlen den Beschäftigten eindeutige Regelungen für die Durchführung von Vergabeverfahren. Swisttal sollte die Dienstanweisung kurzfristig aktualisieren und an das aktuelle Vergaberecht anpassen.

Eine **regelmäßige Prüfung** der getätigten **Vergaben** findet in der Gemeinde Swisttal nicht statt. Eine fachliche Überprüfung der Vergabeverfahren würde die Rechtssicherheit erhöhen und einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung darstellen. Daher empfiehlt die gpaNRW, eine unabhängige Vergabeprüfung vorzunehmen.

Wir ermittelten bei der Gemeinde Swisttal die **Abweichung der Abrechnungsbeiträge** von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen und verglichen diese interkommunal. Swisttal positioniert sich hier in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Abweichungen.

Gleichwohl wiesen 16 der 20 geprüften Maßnahmen Abweichungen auf. Die Abweichungsquoten waren zum Großteil gering, vereinzelt wurden Maßnahmen aber bis zu 48 Prozent höher abgerechnet als beauftragt.

Die Gemeinde Swisttal sollte in einer Vergabedienstanweisung weitere Regelungen zum **Nachtragswesen** treffen. Damit kann sie die Beschäftigten beim einheitlichen und rechtssicheren Umgang mit Nachträgen unterstützen. Ferner bietet sich die zusätzliche Einbindung einer zentralen Stelle für die Prüfung der vergaberechtlichen Zulässigkeit an. Ergänzen sollte Swisttal den Umgang mit Abweichungen zudem noch um ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen.

Bei der **Maßnahmenbetrachtung** von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen stellten wir Optimierungspotenzial hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation von Vergabeverfahren fest. Ein Grund könnte sein, dass die Gemeinde Swisttal die Vergaben dezentral in den mittelbewirtschaftenden Fachdiensten abwickelt. Hier sollte die Gemeinde prüfen, zukünftig eine **Zentrale Vergabestelle** einzurichten, um vergaberechtliches Fachwissen zu bündeln und die einheitliche und gesetzeskonforme Anwendung des Vergaberechts noch weiter zu erhöhen.

Eindeutig definierte Abläufe und Zuständigkeiten sowie ein verpflichtendes Formularwesen können zusätzlich unterstützen.

Die Gemeinde Swisttal trifft in der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption Regelungen zum Schutz vor sowie zum Umgang mit Korruption. Eine beauftragte Person für die **Korruptionsprävention** gibt es nicht.

Eine **Gefährdungsanalyse** führte die Gemeinde im Jahr 2014 durch. Dabei legte sie korruptionsgefährdete Bereiche fest. Nun gilt es, die Befragung der Beschäftigten erneut durchzuführen. Anschließend sollte Swisttal die ermittelten korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze in einem Gefährdungsatlas bündeln.

Wichtig ist es ferner, **Sponsoringmaßnahmen** neutral und einheitlich zu bearbeiten. Hier hat Swisttal verbindliche Leitlinien geschaffen.

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

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal führt Vergaben dezentral in den Fachdiensten durch. Eine Zentrale Vergabestelle hat die Gemeinde bisher nicht eingerichtet. Ferner verfügt Swisttal über keine gültige Dienstanweisung Vergabe.

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

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

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

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle nutzen. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil

ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Von wesentlicher Bedeutung ist dabei insbesondere

- die Schaffung einer Grundlage für eine einheitliche und rechtskonforme Anwendung des Vergaberechts durch eine verbindliche Dienstanweisung,
- die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen durch Schaffen einer zentralen Vergabestelle,
- die organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung und
- eine vollständige (textliche) Dokumentation des Vergabeverfahrens.

Diese bedeutenden Aspekte betrachten wir in den folgenden Kapiteln genauer.

2.3.1.1 Dienstanweisung Vergabe

In der **Gemeinde Swisttal** diente ursprünglich die Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren vom 01. Juni 2020 als Grundlage für die Anwendung des Vergaberechts. Dabei orientierte Swisttal sich an der Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW. Demnach enthielt die Dienstanweisung bereits umfassende Regelungen zum Vergaberecht. Gleichwohl wurde diese mit Wirkung vom 01. Januar 2022 außer Kraft gesetzt. Begründet war dies darin, dass die Dienstanweisung nicht mehr in allen Punkten den aktuellen Rechtsgrundlagen entsprach. Seitdem wurde keine neue Dienstanweisung erarbeitet. Daher richten sich die Beschäftigten der Gemeinde Swisttal bei der Durchführung von Vergaben derzeit nach den grundsätzlichen rechtlichen Grundlagen des Vergaberechts einschließlich der Vergabeerlasse des Landes NRW.

Eine Dienstanweisung verfolgt nicht nur das Ziel, die normierten Vergabe- und Verfahrensregelungen aufzuführen. Vielmehr soll sie zum Vergabeverständnis der an der Vergabe Beteiligten beitragen. Zudem soll sie einen strukturierten Rahmen für eine einheitliche Durchführung von Vergaben bieten. Diesen Rahmen bietet die Gemeinde Swisttal derzeit nicht. Dies ist in Swisttal aber insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass Vergaben dezentral bearbeitet werden.

Wichtig ist beispielsweise, bei welchen Wertgrenzen welche Verfahrensart zu wählen ist. Denn die aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen hervorgehenden Vergabeerleichterungen sind nicht zwingend anzuwenden. Vielmehr besagen diese, dass trotz eines höheren geschätzten Auftragswertes weniger strenge Verfahrensarten zulässig sind. Demnach muss die Gemeinde Swisttal in ihrer Dienstanweisung festlegen, ob sie den Vergabeerleichterungen folgt, oder bei der Wahl der Vergabeart niedrigere Wertgrenzen ansetzt. Nützlich ist es hier, eine Wertgrenzen-Tabelle zu erstellen, die die eindeutige Zuordnung zur Verfahrensart aufzeigt.

Hilfreich sind auch einheitliche und aktuelle Vergabeformulare. Auskunftsgemäß nutzt die Gemeinde bei Vergaben nach der VOB/A die Formulare des Auftragsportals. Ziel sollte es jedoch sein, dass sämtliche mit Vergaben betraute Beschäftigte auf einheitliche Vergabeformulare zurückgreifen können. Auch ein einheitlicher Vergabevermerk ist hier von zentraler Bedeutung.

Ferner sollte die Gemeinde Swisttal die Nutzung des Auftragsportals bei Überarbeitung der Dienstanweisung regeln. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel 2.3.1.5 (Vergabemanagementsoftware). Auch die Regelungen zu Auftragsänderungen sind ausbaufähig und in Kapitel 2.6.2 (Organisation des Nachtragswesens) näher ausgeführt.

In der bisher gültigen Dienstanweisung enthaltene Verweise auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) entsprechen zudem nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Unberücksichtigt ist hier die letzte Änderung des KorruptionsbG.

Zum Ende des Jahres 2022 wurde das Muster der gpaNRW für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung umfassend überarbeitet. Beispielsweise wurden die Änderungen des KorruptionsbG, die mit Wirkung vom 01. Juni 2022 in Kraft getreten sind, eingearbeitet. Zudem wurden die aktuellen Wertgrenzenregelungen als Anlage zur Dienstanweisung geführt. Dies erleichtert die eindeutige Rechtsanwendung für die Beschäftigten. Ferner haben die Kommunen dadurch weniger Pflegeaufwand und müssten nur die Anlage entsprechend anpassen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte ihre Dienstanweisung Vergabe überarbeiten. Dabei sollte sie diese an das aktuelle Vergaberecht anpassen und um interne Vergabe- und Verfahrensregelungen ergänzen.

Die überarbeitete Muster-Vergabedienstanweisung¹⁹ der gpaNRW steht auf der Website der gpaNRW zum Download bereit. An dieser kann sich die Gemeinde Swisttal bei der Anpassung ihrer Dienstanweisung orientieren.

2.3.1.2 Registerauskünfte

Gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) sind die Kommunen als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor Zuschlagserteilung in einem Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

Die Abfragen beim Wettbewerbsregister ersetzen die bis zum 01. Juni 2022 gültigen Gewerbezentralregister-Abfragen (§ 150a Gewerbeordnung) und Vergaberegister-Abfragen (§ 8 KorruptionsbG a.F.).

Hierbei ist zu beachten, dass die Daten aus dem Gewerbezentral- und Vergaberegister nicht in das Wettbewerbsregister überführt wurden. Die Informationsstelle und damit auch der Vergaberegisterbetrieb sind eingestellt. Das Gewerbezentralregister bleibt indes noch drei Jahre bestehen. Um Informationslücken zu vermeiden, bietet es sich demnach an, noch bis zum 31. Mai 2025 ergänzend eine Gewerbezentralregisterauskunft einzuholen.

Die außer Kraft gesetzte Dienstanweisung Vergabe der **Gemeinde Swisttal** regelt unter Ziffer 8.2, dass die ausschreibenden Fachgebiete die Aufgabe haben, Anfragen gemäß § 8 KorruptionsbG zu stellen. Dies entspricht nicht der aktuellen Rechtslage und die Gemeinde sollte den Bezug zum WRegG bei Aktualisierung der Dienstanweisung Vergabe anpassen.

¹⁹ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

Zudem zeigt die Maßnahmenbetrachtung „Umbau zur Großtagespflege“ in Kapitel 2.7.1, dass die zum Zeitpunkt der Auftragserteilung (2020) erforderlichen Registerauskünfte von der Gemeinde Swisttal nicht in allen Fällen eingeholt wurden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte die Abfrage-Verpflichtung aus § 6 Abs. 1 WRegG zukünftig konsequent beachten.

2.3.1.3 Zentrale Vergabestelle (ZVS)

Die Bündelung von vergaberechtlichem Wissen in einer Zentralen Vergabestelle fördert die rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. Zudem gewährleistet eine ZVS eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts in allen Tätigkeitsbereichen der Kommune.

Zu den wesentlichen Vorteilen zur Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle gehören u.a.:

- komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedenen Fachgebieten einer Kommune werden standardisiert bearbeitet,
- die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune werden einheitlich angewandt,
- durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden und
- die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Bietenden während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

Die **Gemeinde Swisttal** hat bisher keine eigene Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Vielmehr liegt die Abwicklung der Vergabeverfahren vollständig beim mittelbewirtschaftenden Fachgebiet. Der Aufgabenumfang erstreckt sich dabei von der Bedarfsfeststellung, Leistungsbeschreibung und Zusammenstellung der Vergabeunterlagen, über die formale, rechnerische und fachliche Prüfung und Wertung der eingehenden Angebote bis hin zur Auftragserteilung einschließlich der damit verbundenen Informations-, Anzeige- und Dokumentationspflichten.

Diese Form der Durchführung der Vergabeverfahren in Swisttal verlangt zwangsläufig, dass umfassendes vergaberechtliches Fachwissen in allen Fachgebieten, die mit Vergaben befasst sind, dezentral vorgehalten werden muss. Dies erschwert eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts. Zudem wahrt die Gemeinde Swisttal die Funktionstrennung, also die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung, aktuell nicht. Dadurch steigt die Korruptionsgefahr. Die in Kapitel 2.3.2 beschriebene Situation der fehlenden Rechnungsprüfung verschärft die Sachlage noch.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte zukünftig eine Zentrale Vergabestelle nutzen, um vergaberechtliches Fachwissen zu bündeln und die einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts zu erhöhen.

Dabei sollte die Zentrale Vergabestelle insbesondere folgende Aufgaben erfüllen:

- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld der Beschaffungen (z.B. bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse oder hinsichtlich Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen,
- Abwicklung der Bieterkommunikation,
- Sammlung der Angebote bis zum Submissionstermin,
- Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten und
- Vergabedokumentation.

Hier hat es sich bewährt, die Zentrale Vergabestelle bereits bei niedrigschwelligen Vergabeverfahren einzubinden. Ansonsten ergibt sich in den einzelnen Fachdiensten hinsichtlich des Vorhaltens von umfangreichem Fachwissen nur wenig Erleichterung.

Ferner sollte die Gemeinde, sofern sie sich für die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle entscheidet, deren Aufgaben in der Dienstanweisung Vergabe genau regeln. Zudem könnte die Gemeinde Swisttal die Dienstanweisung dann noch mit einer verfahrensbezogenen Darstellung ergänzen. Denn diese klärt Zuständigkeiten und bietet damit eine hohe Transparenz.

Viele kleine kreisangehörige Kommunen haben keine eigene Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Gründe dafür sind beispielsweise die geringe Anzahl der abzuwickelnden Maßnahmen oder auch die begrenzten personellen Kapazitäten. In diesem Fall ist es denkbar, die Aufgaben einer Zentralen Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder mit dem Kreis zu erledigen.

2.3.1.4 Vergabeentscheidung durch politische Gremien

Gemäß § 4 Ziffer 1a der Zuständigkeitsordnung der **Gemeinde Swisttal** entscheidet die Bürgermeisterin über Auftragsvergaben bis zur Höhe von 29.750 Euro (brutto). Zudem entscheidet die Bürgermeisterin über die Vergabe von Aufträgen, wenn für das Projekt der Haushaltsansatz und der konkrete Maßnahmenbeschluss des Rates oder zuständigen Ausschusses vorliegt und sich die zu treffende Vergabeentscheidung als vergaberechtliche Konsequenz aus dem Vergabeverfahren ergibt.

Diese Vorgehensweise befürwortet die gpaNRW ausdrücklich. Denn die Gemeinde Swisttal bezieht die politischen Gremien bereits im Vorfeld einer Vergabe ein. Die Politik kann somit frühzeitig Einfluss nehmen und gestalten. Zudem kann sich die Verwaltung bei der anschließenden Durchführung des Vergabeverfahrens in dem gesteckten Rahmen frei bewegen.

Ferner strafft die Gemeinde Swisttal den Prozess des Vergabeverfahrens. Denn sie verhindert, dass sich Auftragsvergaben zeitlich nach der Sitzungsplanung des jeweils zuständigen Gremiums richten müssen. Zudem minimiert sie etwaige Dringlichkeitsentscheidungen.

2.3.1.5 Vergabemanagementsoftware

Die Kommune sollte eine Software einsetzen, welche sie bei der Durchführung von Vergabeverfahren unterstützt.

Eine solche Software bietet unter anderem folgende Vorteile:

- sie stärkt die Kommune bei der eVergabe,
- durch integriertes Vergaberecht werden einheitliche und rechtssichere Vergaben gefördert und
- sie unterstützt bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Die **Gemeinde Swisttal** führt einen Teil ihrer Vergaben mithilfe eines digitalen Vergabeservices durch. Das heißt, sie stellt die eigenen Vergabeunterlagen darüber bereit. Ferner wickelt Swisttal darüber etwaige Bieterkommunikation und die anschließende Submission ab. Eine umfassendere Vergabemanagementsoftware, mit der die Gemeinde den kompletten Vergabe-Workflow steuern kann, nutzt Swisttal bisher nicht.

Eine Vergabemanagementsoftware würde darüber hinaus noch Assistenz- und Zusatzfunktionen bieten, wie beispielsweise Bietenden-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung.

Die Akten zu den Vergabemaßnahmen führt die Gemeinde aktuell in „Hybridform“. Das heißt, die ausschreibungsrelevanten Bestandteile liegen digital vor. Die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmenbegleitung führen die Fachdienste weitestgehend in Papierform.

Hybridakten, wie sie im Zeitraum der Berichterstellung in der Gemeinde Swisttal vorliegen, sollten die Kommunen aus Sicht der gpaNRW möglichst vermeiden. Denn das Erfordernis, zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln, erschwert die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungsvorgangs deutlich.

Eine vollständige Hauptakte könnte die Gemeinde Swisttal dadurch gewährleisten, dass sie die wichtigsten Dokumente zu Maßnahmenabwicklung ebenfalls der digitalen Vergabeakte zuordnet. Hierzu gehören insbesondere Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.

Zudem kann die Gemeinde Swisttal den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Gegebenenfalls ergeben sich hier Synergien bei der Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle.

Die Nutzung des digitalen Vergabeservices regelt die Gemeinde bisher nicht in einer Dienstweisung Vergabe. Gleichwohl hilft es, die Verfahrensschritte und Zuständigkeiten eindeutig festzulegen. Denkbar ist dies beispielsweise hinsichtlich der Tätigkeiten

- Anlegen des Vergabeverfahrens,
- Zusammenstellen und Einstellen der Vergabeunterlagen,

- Einholen und Entgegennehmen von Angeboten,
- Bieterkommunikation und
- Angebotsöffnung.

Dies sollte die Gemeinde Swisttal bei einer zukünftigen Aktualisierung ihrer Dienstanweisung ergänzen.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²⁰

→ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal hat bisher keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, um ein rechtssicheres, wirtschaftliches und korruptionsvorbeugendes Vergabeverfahren zu unterstützen.

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.²¹ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²² 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 Swisttal** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sie nutzt auch keine andere Möglichkeit, Vergaben prüfen zu lassen. Gleichwohl entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung von Vergabeverfahren.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabepfung auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung einer Ausschreibung für notwendig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten

²⁰ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²¹ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²² 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.

(§ 75 Abs. 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Swisttal die ihr zur Verfügung stehenden Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung der Vorgaben sicherstellen.

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 Swisttal sollte ein rechtssicheres Vergabewesen durch eine unabhängige Prüfung unterstützen.

Die Einrichtung einer eigenen örtlichen Rechnungsprüfung, auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit kann dafür eine Lösung sein. Alternativ kann Swisttal gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Daneben kann Swisttal sich eines anderen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal trifft in der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption Regelungen zum Schutz vor sowie zum Umgang mit Korruption. Eine beauftragte Person für die Korruptionsprävention gibt es nicht. Eine Gefährdungsanalyse führte die Gemeinde zuletzt vor zehn Jahren durch. Ferner befindet sich Swisttal in den Vorbereitungen, die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes umzusetzen.

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 KorruptionsbG²³ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

²³ 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 Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Kommune,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*
- *dem Vieraugenprinzip.*

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

Die **Gemeinde Swisttal** hat im September 2014 eine „Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption“ erlassen. Dabei orientierte sie sich an der Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention²⁴ der gpaNRW.

Der Korruptionsprävention dienen beispielsweise die aufgeführten Definitionen und Korruptionssindikatoren. Zudem wirken sich die Festlegungen zur Annahme von Geschenken und Belohnungen sowie der Anwendung des Vieraugenprinzips präventiv aus. Ferner unterstützt die Dienstanweisung die Beschäftigten mit konkreten Handlungsanweisungen zum Umgang mit Korruptionssachverhalten. Leitlinien zum Thema Sponsoring runden die Dienstanweisung ab.

Zusätzlich informiert die Gemeinde Swisttal die Beschäftigten mit kompakten Fragen und Antworten zum Thema Korruptionsprävention. Erklärtes Ziel ist es, alle Beschäftigten für dieses Thema zu sensibilisieren und vor Korruption zu schützen.

In der Dienstanweisung enthaltene Verweise auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) entsprechen nicht mehr der aktuellen Rechtslage und sollten angepasst werden. Unberücksichtigt ist hier die letzte Änderung des KorruptionsbG aus dem Jahr 2022.

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 Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerin im Falle eines Korruptionsverdachtsfalls zur Verfügung.

Die **Gemeinde Swisttal** hat bisher keine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. keinen Korruptionsschutzbeauftragten ernannt. Vielmehr regelt die Gemeinde unter Ziffer 6 der Dienstanweisung, dass Beschäftigte den Verdachtsfall ihrem bzw. ihrer unmittelbaren Vorgesetzten bzw. der Bürgermeisterin mitteilen müssen.

Die aktuellen Regelungen zur Meldung des Verdachtsfalls können damit gewisse Hürden für die oder den Beschäftigten bergen. Hier hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person

²⁴ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem KorruptionsbG zu beauftragen. Denn Korruptionsschutzbeauftragte zeichnet es aus, dass die Beschäftigten diese ohne Einhaltung des Dienstweges kontaktieren können. Ferner sind diese bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben weisungsunabhängig.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, um die Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsschutzgesetzes sicherzustellen.

§ 7 KorruptionsbG regelt die schriftliche Auskunftspflicht der Mitglieder der gemeindlichen Organe und Ausschüsse sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Bürgermeisterin. Demnach sind der Beruf, Beraterverträge, Mitgliedschaften in Kontrollgremien und in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen sowie von privatrechtlichen Unternehmen und Funktionen in Vereinen mitzuteilen. Diese Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen.

Die **Gemeinde Swisttal** legt diese Angaben jährlich für einen vorher bekannt gegebenen Zeitraum zur Einsichtnahme aus. Zudem sind diese auf der gemeindlichen Website unter der Rubrik Korruptionsbekämpfung abrufbar. Damit trägt Swisttal in besonderem Maße zur Transparenz und Bürgerfreundlichkeit dabei.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters jährlich anzuzeigen und dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen.

Bisher hat die **Gemeinde Swisttal** darauf verzichtet, da die Bürgermeisterin auskunftsgemäß keiner Nebentätigkeit nachgeht. Swisttal plant jedoch, den Vorgaben des § 8 KorruptionsbG zukünftig nachzukommen, indem sie den Rat darüber jährlich informiert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte der Verpflichtung aus dem § 8 KorruptionsbG -wie beabsichtigt- nachkommen, in dem sie dem Rat jährlich bis zum 31. März die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin anzeigt.

Gemäß § 10 Abs. 1 KorruptionsbG sind die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Um dieser gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen, sind die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche einer Kommune und die entsprechenden Arbeitsplätze intern in einem Gefährdungsatlas festzulegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).

Die individuelle Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche einer Kommune stützt sich auf eine Gefährdungsanalyse. Diese ist zunächst zur erstmaligen Feststellung der betroffenen Bereiche durchzuführen und anschließend wiederkehrend zu wiederholen. Ergibt sich durch Um- oder Neuorganisation ein neuer Aufgabenzuschnitt, sind die Verwaltungsbereiche zudem unmittelbar einer Gefährdungsanalyse zu unterziehen. Der Gefährdungsatlas ist entsprechend zu aktualisieren.

Mit einer Gefährdungsanalyse sollte die Kommune insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt?
- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden? (z.B. Vieraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge)

Um gesicherte Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen zu erlangen, hat sich hier das Instrument der Befragung der Beschäftigten etabliert. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt. Diese Befragung kann auch in digitaler Form, beispielsweise über das Intranet erfolgen. Der Personalrat sollte eingebunden sein.

Die **Gemeinde Swisttal** führte auskunftsgemäß zuletzt 2014 eine Gefährdungsanalyse durch. Dabei legte sie korruptionsgefährdete Bereiche fest und schrieb diese in Ziffer 3 der Dienstweisung zur Vermeidung von Korruption nieder. Besonders korruptionsgefährdete Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze identifizierte sie bisher nicht. Einen Gefährdungsatlas erstellte sie auf Basis der Analyse ebenfalls nicht. Um passgenaue Maßnahmen zur Korruptionsprävention treffen zu können, ist dies jedoch erforderlich.

Die Gemeinde Swisttal erklärte, dass sie dieser rechtlichen Verpflichtung zukünftig nachkommen werde. Sie werde sich bzgl. der Umsetzung bei anderen Kommunen informieren und anschließend die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen. Einen Gefährdungsatlas werde sie erstellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche zeitnah wiederholen. Dabei sollte sie die Beschäftigten durch eine Befragung aktiv miteinbeziehen. Die Ergebnisse sollte sie in einem Gefährdungsatlas bündeln.

Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden²⁵ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebersystems vor. Die hinweisgebenden Personen sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten.

²⁵ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

Darüber hinaus soll dies Hinweisgebende darin bestärken, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Die EU-Hinweisgeber-Richtlinie war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Eine Umsetzungsverpflichtung der Kommunen ergibt sich erst aus einem entsprechenden Landesgesetz. Auf Anraten des Städte- und Gemeindebundes warteten demnach viele Kommunen mit der Umsetzung ab. Dies trifft auch auf die Gemeinde Swisttal zu. Mittlerweile stimmte der Bundesrat dem Gesetzesentwurf allerdings zu und das Hinweisgeberschutzgesetz²⁶ (HinSchG) trat am 2. Juli 2023 in Kraft. Am 13. Dezember 2023 verabschiedete der Landtag nun das Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetz NRW (HinSchG AG NRW). Am 30. Dezember trat das Gesetz in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt haben Kommunen interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich die Beschäftigten mit Meldungen gemäß § 2 des HinSchG wenden können. Dabei ist eine interkommunale Zusammenarbeit möglich.

Die **Gemeinde Swisttal** hat die Vorgaben des HinSchG noch nicht umgesetzt. Gleichwohl erklärte sie, dass sie dieser rechtlichen Verpflichtung zukünftig nachkommen werde. Sie habe bereits Angebote von Rechtsanwälten eingeholt und plane, diese Tätigkeit weitestgehend auszugliedern. Intern werde die Zuständigkeit voraussichtlich bei den Zentralen Diensten liegen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetzes NRW -wie beabsichtigt- kurzfristig umsetzen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem einzurichten sowie einen Workflow zum vertraulichen Umgang mit den Hinweisen zu erarbeiten und einzuführen.

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 Swisttal trifft in der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption Leitlinien zum Umgang mit Sponsoringleistungen, die ausbaufähig sind.

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

²⁶ Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, verkündet im BGBl. I 2023 Nr. 140 vom 02. Juni 2023, in Kraft getreten am 02. Juli 2023

Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Gemeinde Swisttal** schafft in Ziffer 9 der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption Leitlinien zum Thema Sponsoring. Dabei orientierte sie sich seinerzeit an der Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention der gpaNRW.

In den Leitlinien regelt Swisttal u.a. Mindest-Inhalte von Sponsoring-Verträgen. Darunter fällt beispielsweise, dass Leistung und Gegenleistung genau benannt sowie Laufzeiten und Kündigungsregelungen vereinbart werden sollten. Festlegungen zu Themen wie Folgekosten oder Haftungsbegrenzung trifft die Gemeinde Swisttal bisher jedoch nicht. Diese sollte die Gemeinde Swisttal ergänzen.

Die Gemeinde regelt ferner, dass Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar sein muss. Hier sollte Swisttal ihre Regelungen dahingehend konkretisieren, dass Mindestangaben wie Zuwendungsgeber, Zuwendung und Zweck der Zuwendung jährlich veröffentlicht werden.

Die Gemeinde legt in der Dienstanweisung fest, dass die Bürgermeisterin bzw. der Rat für die Entscheidung über eine Sponsoringleistung zuständig ist. Sie unterscheidet dabei danach, ob es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. Dies bewertet die gpaNRW positiv. Alternativ könnte sich die Entscheidung über den Abschluss des Sponsoringvertrages nach der Höhe der Leistung des Sponsors richten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte die Regelungen zum Sponsoring um die Themen Folgekosten und Haftungsbegrenzung ergänzen. Zudem sollte die Gemeinde in den Leitlinien konkretisieren, dass sie erhaltene Sponsoringleistungen jährlich veröffentlicht.

Die gpaNRW passt das Kapitel „Sponsoring“ in der Muster-Dienstanweisung seit 2014 fortlaufend an die aktuellen Gegebenheiten an. Ferner enthält diese einen Muster-Sponsoringvertrag. Die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention steht auf der Website der gpaNRW zum Download²⁷ bereit. Diese kann die Swisttal heranziehen, um die gemeindliche Dienstanweisung um weitere regelungsrelevante Themen zu ergänzen.

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.²⁸ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass

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

²⁸ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Bei den Vergabeverfahren in der Gemeinde Swisttal sind die Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 25.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2023*

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.803.048	
Abrechnungssummen	1.890.136	
Summe der Unterschreitungen	47.291	2,62
Summe der Überschreitungen	134.379	7,45
Abweichungsquote insgesamt		10,07

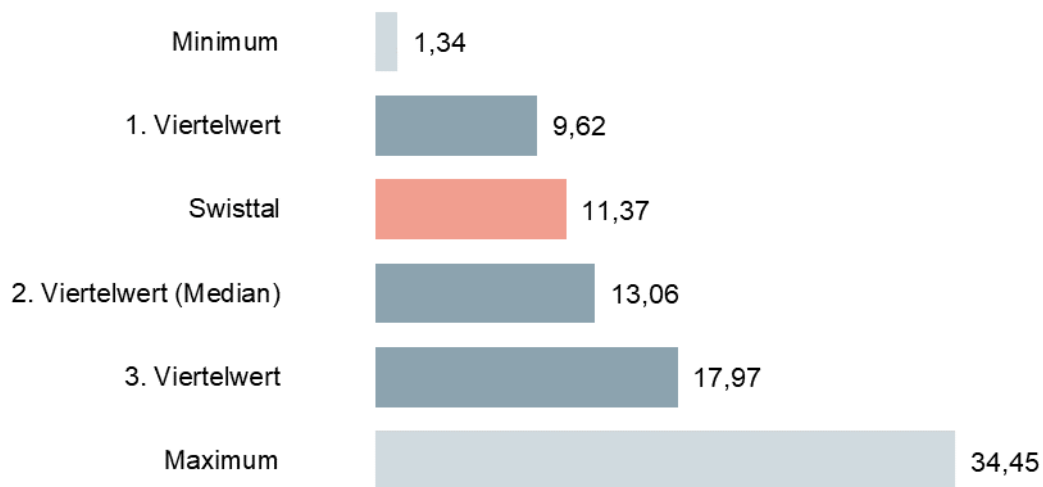
*) Die Erhebung der abgeschlossenen Vergabeverfahren umfasst den Zeitraum 01. Januar 2020 bis 31. Dezember 2023

Im Vergleichsjahr 2022 rechnete die Gemeinde Swisttal elf Maßnahmen ab 25.000 Euro netto ab. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (1.155.458 Euro) von 131.376 Euro.

In die Berechnung der nachfolgenden Kennzahl bezieht die gpaNRW die Über- und Unterschreitungen als Summe mit ein. Das heißt, die jeweiligen Abweichungen werden nicht miteinander saldiert.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die **Gemeinde Swisttal** damit wie folgt ein:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einer Abweichungsquote von 11,37 Prozent ordnet sich die **Gemeinde Swisttal** im Vergleichsjahr 2022 in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Werten ein.

Im Jahr 2020 ergab sich in Swisttal eine Abweichungsquote von 10,5 Prozent. Im Jahr 2021 belief sie sich auf 5,3 Prozent und im Jahr 2023 betrug sie 11,1 Prozent. Über alle Jahre gesehen, ergibt sich dann der in der oberen Tabelle aufgeführte Durchschnittswert von rund 10,1 Prozent.

Unter- bzw. Überschreitungen gibt es bei der Gemeinde Swisttal bei einem Großteil der Vergabeverfahren, die von 2020 bis 2023 schlussgerechnet wurden. Von den insgesamt 20 im Betrachtungszeitraum schlussgerechneten Baumaßnahmen wiesen 16 Abweichungen auf. Neun Maßnahmen wurden günstiger, sieben Maßnahmen sind höher abgerechnet worden. Davon wickelte die Gemeinde fünf Maßnahmen mit Nachträgen ab. Diese haben ein Volumen von rund 170.000 Euro. Die Abweichungsquoten der einzelnen Maßnahmen liegen zwischen zwei Prozent und an der Spitze rund 48 Prozent. Auftragsänderungen haben in der Gemeinde Swisttal demnach einen durchaus spürbaren, wenn auch moderaten Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann eine Gemeinde insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen sowie bei Bauen im Bestand kaum vermeiden. Die Gemeinde kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt um Anzahl und Umfang der Änderungsleistungen

niedrig zu halten ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Die Leistungsbeschreibung sollte die Gemeinde daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, nachträgliche Auftragsänderungen begrenzen zu können.

Die Vergleichswerte belegen, dass die Gemeinde Swisttal in diesem Bereich bereits gut aufgestellt. Gleichwohl zeigt die Maßnahmenbetrachtung, dass in der Vergangenheit nicht in jedem Vergabeverfahren ein belastbares Leistungsverzeichnis vorlag. Diesbezüglich verweist die gpaNRW auf die einschlägigen Ausführungen in Kapitel 2.7 „Maßnahmenbetrachtung“.

Ein weiterer Baustein zur Reduzierung von Nachträgen ist ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachdiensten. Sie erfasst und wertet die Nachträge und Abweichungen bisher nicht systematisch aus.

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 außer Kraft gesetzte Dienstanweisung Vergabe der **Gemeinde Swisttal** regelte unter Ziffer 36, wann bei Nachträgen ein neues Vergabeverfahren durchzuführen ist. Auch die Wesentlichkeit definiert sie an dieser Stelle. Ferner führt Ziffer 36 auf, dass die Notwendigkeit von Nachträgen sachlich und rechnerisch zu prüfen, zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren ist. Diese Regelungen sind wichtig und sollten so auch in der aktualisierten Version der Dienstanweisung Vergabe ihren Platz finden.

Viele Kommunen regeln zudem, dass Nachtragsaufträge schriftlich zu erteilen sind. Hilfreich sind auch standardisierte Vorlagen, auf die die Beschäftigten bei der Bearbeitung von Nachträgen zurückgreifen können. Diese gibt es in Swisttal bisher nicht.

Die Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Nachträgen liegt bei den jeweiligen, für die Maßnahme zuständigen Beschäftigten. Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, zusätzlich eine zentrale Stelle in die Prüfung der vergaberechtlichen Zulässigkeit sowie in die Entscheidung über den tatsächlichen Bedarf für eine Auftragsänderung bzw. für einen Nachtrag einzubinden. Dies ermöglicht den ausschreibenden Stellen, auf zentrales Fachwissen zugreifen zu können. Dies könnte in Swisttal beispielsweise in den Zuständigkeitsbereich einer möglichen zukünftigen Zentrale Vergabestelle fallen.

Gründe für Nachträge dokumentieren die zuständigen Beschäftigten der Fachdienste auskunftsgemäß in den Vergabeakten. Gleichwohl zeigt die vorgenommene Maßnahmenbetrachtung von zwei Vergabeverfahren, dass Begründungen für Auftragsänderungen nicht in jedem Fall dokumentiert sind.

Die Nachträge und damit auch die Begründungen erfasst die Gemeinde Swisttal bisher nicht zentral und wertet diese auch nicht aus. Die Gemeinde sollte den Anteil der Nachträge an den Auftragswerten jedoch regelmäßig analysieren. Denn aus einer derartigen Analyse kann Swisttal beispielsweise Unternehmen erkennen, die gezielt mit Nachträgen kalkulieren. Systematische Auswertungen hinsichtlich der Höhe der Nachträge können zudem Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte die Dienstanweisung Vergabe überarbeiten und weitere Regelungen zum Nachtragswesen hinzufügen. Zudem sollte die Gemeinde die Notwendigkeit von Nachträgen konsequent prüfen, begründen und in den Vergabeakten dokumentieren. Ferner sollte Swisttal Nachträge zentral erfassen und auswerten und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Swisttal zeigt Optimierungspotenzial hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

Eine Kommune sollte zum Nachweis einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Durchführung von Baumaßnahmen die Herleitung und Dokumentation aller benötigten Verfahrensschritte transparent und nachvollziehbar an zentraler Stelle ablegen. Hierbei ist auf eine angemessene Beteiligung aller Verwaltungseinheiten zu achten, die in einer Baumaßnahme involviert sind.

Wesentliche Verfahrensschritte und Dokumente im Vergabeverfahren sind:

- Die Dokumentation und Herleitung der Vergabeentscheidung (Vermerk zur Vergabeöffnung),

- der Preisspiegel über die eingegangenen Angebote,
- das für die Beauftragung geltende Angebot sowie
- die ex-post-Veröffentlichung.

Darüber hinaus sind eventuelle Nachtragsangebote incl. Dokumentation der Prüfung und Freigabe, die Abnahmedokumentation sowie die geprüfte Schlussrechnung wesentliche Dokumente in der Vertragsausführung. Auch diese sollten für jede Baumaßnahme vorliegen.

Seit dem 01. Januar 2020 rechnete die **Gemeinde Swisttal** 20 Baumaßnahmen mit einem Betrag von mehr als 25.000 Euro ab. Von diesen betrachtete die gpaNRW folgende Maßnahmen (Vergaben) mit einem Auftragswert von zusammen rund 272.000 Euro (netto) näher.

Betrachtete Maßnahmen in der Gemeinde Swisttal

Maßnahme	Auftragswert in Euro	Abrechnungssumme in Euro	Abweichung in Euro	Abweichung in Prozent
Kindergartenumbau zur Ganztagsbetreuung	50.549	67.130	16.581	32,80
Sanierung Schwingboden	221.211	228.102	6.891	3,12

Grundlage für die Vergabedokumentation ist der Vergabevermerk. Darin muss das Vergabeverfahren fortlaufend dokumentiert werden, soweit dies für die Begründung von Entscheidungen auf jeder Stufe des Verfahrens erforderlich ist. Bei den betrachteten Maßnahmen hat die Gemeinde Swisttal keine einheitlichen Formulare für die Vergabevermerke genutzt. Zudem haben die zuständigen Mitarbeitenden nicht alle Arbeitsschritte dokumentiert.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Swisttal sollte ein einheitliches Formular für einen Vergabevermerk nutzen. Dieses sollte die Möglichkeit bieten, alle Verfahrensschritte zu dokumentieren und nachzuvollziehen.

2.7.1 Umbau zur Großtagespflege

Im Jahr 2020 baute die **Gemeinde Swisttal** den ehemaligen Kindergarten Buschhoven zur Großtagespflege um.

Die Maßnahme begleitete ein Architektenbüro. Dieses erstellte das Leistungsverzeichnis und eine Kostenschätzung über rund 65.000 Euro (brutto). Swisttal schrieb die Maßnahme daraufhin öffentlich aus. Dabei wäre aufgrund der Höhe der Kostenschätzung auch eine freihändige Vergabe zulässig gewesen. Den Grund für die Wahl der Vergabeart dokumentierte die Gemeinde nicht. Auch Entscheidungen über Zuschlags-, Wertungs- und Eignungskriterien enthalten die vorgelegten Unterlagen nicht. Dabei sollte die Gemeinde die einzelnen Verfahrensschritte und grundlegenden Entscheidungen zur Einleitung eines Vergabeverfahrens in einem Vergabevermerk umfassend dokumentieren.

Eine Niederschrift über die vorgenommene Submission liegt vor. Demnach gaben zwei Firmen form- und fristgerecht ein Angebot ab. Das günstigste Angebot belief sich auf rund 50.550 Euro netto (60.154 Euro brutto).

Ein Preisspiegel wurde erstellt. Dieser bildet die einzelnen Positionen des Leistungsverzeichnisses ab und die dazu von den Bietenden eingereichten Einzelpreise. Dabei ist die monetäre Rangfolge der eingereichten Angebote über eine ermittelte Gesamtsumme ersichtlich.

Das begleitende Architektenbüro führte die Prüfung der Angebote durch und nahm die Wertung vor. Das günstigste Angebot war rund 7,5 Prozent niedriger als die Kostenschätzung. Das Architektenbüro bewertete dies als auskömmlich.

Das begleitende Ingenieurbüro stellte die Eignung des Bietenden fest. Es berief sich dabei auf ihren Erfahrungsschatz. Ferner lagen die angeforderten Eignungsnachweise vor.

Zum Zeitpunkt der Auftragserteilung (2020) war es zudem verpflichtend, vor Auftragserteilung den Vergaberegisterauszug sowie den Gewerbezentralregisterauszug einzuholen. Diese Abfragen führte die Gemeinde Swisttal jedoch nicht durch. Zur Thematik verweist die gpaNRW auf die einschlägigen Ausführungen unter Ziffer 2.3.1.2 (Registerauskünfte).

Den Auftrag in Höhe von 60.153,79 Euro (brutto) erteilte die Gemeinde Swisttal am 25.02.2020. Das Auftragschreiben zeichnete eine zweite Person gegen. Damit wurde das Vieraugenprinzip aus § 11 KorruptionsbG gewahrt.

Mit durch das begleitende Ingenieurbüro geprüfter Schlussrechnung über 67.130,13 Euro netto (77.870,95 Euro brutto) wurde die Maßnahme beendet. Damit war die Rechnung rund 32,8 Prozent teurer als die ursprüngliche Auftragssumme.

Üblicherweise werden Auftragsänderungen bzw. -erweiterungen bereits im Laufe der Maßnahmenabwicklung bekannt. Gemäß § 22 VOB/A i.V.m. § 1 Abs. 4 S.1 VOB/B sind bisher nicht vereinbarte Leistungen, die zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, durch den Auftragnehmer mitauszuführen. Ein neues Vergabeverfahren ist nicht erforderlich. Anders sieht es gemäß § 1. Abs. 4 S. 2 VOB/B aus, wenn es sich um „andere (zusätzliche) Leistungen“ handelt. Demzufolge hat der öffentliche Auftraggeber stets zu begründen, warum die Leistung für die erfolgreiche Erstellung der ursprünglich beauftragten Leistung zwingend erforderlich ist. Anschließend ist der Nachtrag förmlich zu beauftragen.

Einen Abgleich der rechnerisch geprüften Schlussrechnung mit dem Auftragswert gemäß des Angebots nahm die Gemeinde Swisttal laut den vorliegenden Unterlagen nicht vor. Die Gründe für die Mehrkosten dokumentierte die Gemeinde ebenfalls nicht.

Auskunftsgemäß entstanden die Mehrkosten am Ende der Maßnahme. Die Bauabnahme ergab Mängel, die zu Änderungsbedarf an der Fluchttreppe führte.

Die Schlussabnahme dokumentierte die Gemeinde Swisttal förmlich in einem Protokoll. Sie stellte dabei Mängel fest. Die Mängelbeseitigung dokumentierte sie in der Vergabeakte jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte auch die Mängelbeseitigung dokumentieren, damit die Baumaßnahme vollständig und nachvollziehbar erfasst ist.

2.7.2 Sanierung Schwingboden

Im Jahr 2021 ließ die Gemeinde Swisttal den Schwingboden der Sporthalle Heimerzheim vollständig erneuern.

Die Maßnahme begleitete ein Ingenieurbüro. Dieses erstellte das Leistungsverzeichnis und eine Kostenschätzung über rund 243.000 Euro (netto). Swisttal schrieb die Maßnahme daraufhin beschränkt aus.

Die Entscheidung über die Wahl der Vergabeart dokumentierte die Gemeinde in der Vergabeakte nicht. Auch Entscheidungen über Zuschlags-, Wertungs- und Eignungskriterien enthalten die vorgelegten Unterlagen nicht. Dabei sollte die Gemeinde die einzelnen Verfahrensschritte und grundlegenden Entscheidungen zur Einleitung eines Vergabeverfahrens in einem Vergabevermerk umfassend dokumentieren.

Das begleitende Ingenieurbüro empfahl der Gemeinde Swisttal, fünf voraussichtlich geeignete Firmen zur Angebotsabgabe aufzufordern. Ein Vermerk zur Firmenauswahl und die konkreten Aufforderungsschreiben fehlen an dieser Stelle jedoch. Deswegen kann die gpaNRW die Vollständigkeit der Vergabeunterlagen hier nicht beurteilen.

Gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A muss der Auftraggeber fortlaufend auf Internetportalen oder in seinem Beschafferprofil über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab 25.000 Euro netto informieren. Die Gemeinde Swisttal veröffentlicht beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen vor Einleitung des Vergabeverfahrens auskunftsgemäß bisher nicht. In der Folge fehlt ein entsprechender Vermerk über die Ex-Ante-Veröffentlichung in der Vergabeakte.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte die Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A zukünftig beachten.

Zudem könnte die Gemeinde auf der gemeindlichen Website eine Möglichkeit für Firmen schaffen, sich über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen zu informieren.

Die Submission führte das Ingenieurbüro durch. Die Niederschrift zum Submissionstermin liegt vor. Demnach gaben vier Firmen ein Angebot ab. Das günstigste Angebot belief sich auf rund 221.211 Euro netto (263.277 Euro brutto).

Das Ingenieurbüro erstellte einen Preisspiegel. Dieser bildet die einzelnen Positionen des Leistungsverzeichnisses ab und die dazu von den Bietenden eingereichten Einzelpreise. Dabei ist die monetäre Rangfolge der eingereichten Angebote über eine ermittelte Gesamtsumme ersichtlich.

Das begleitende Ingenieurbüro führte die Prüfung der Angebote durch und nahm die Wertung vor. Das günstigste Angebot war rund neun Prozent niedriger als die Kostenschätzung. Das Architektenbüro bewertete dies als auskömmlich.

Den Auftrag in Höhe von 263.277 (brutto) erteilte die Gemeinde Swisttal am 07.05.2021. Das Auftragschreiben zeichnete eine zweite Person gegen. Demnach wurde das Vieraugenprinzip aus § 11 KorruptionsbG gewahrt.

Mit durch das Ingenieurbüro geprüfter Schlussrechnung über 228.101 Euro netto (271.441 Euro brutto) wurde die Maßnahme beendet. Während der Durchführung der Maßnahme entstanden Nachträge in Höhe von 21.532 Euro (netto), die in dieser Abrechnungssumme enthalten sind. Ohne die Nachträge war die Maßnahme rund 6,6 Prozent niedriger als die ursprüngliche Auftragssumme. Die Gründe für die Abweichung dokumentierte die Gemeinde handschriftlich auf dem Nachtragsangebot.

Die Nachträge setzen sich aus verschiedenen Positionen in den Bereichen Volleyball, Badminton, Handball und Hockey zusammen. Zudem ergab sich wesentlicher Mehraufwand durch die Beschaffung einer Steckrecksäule sowie eine Verstärkung im Tribünenbereich. Auskunftsge­mäß wurde die Notwendigkeit erst während der Sanierung deutlich und war demnach nicht vorhersehbar. Teilweise ergaben sich Ergänzungen aber auch durch zusätzliche Wünsche der Schule.

Das Leistungsverzeichnis sollte Swisttal stets so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellen. Denn eine belastbare Bedarfsfeststellung ist essenziell, um den Umfang der Nachträge auf ein Minimum zu begrenzen. Bezüglich des Umgangs mit Nachträgen verweist die gpaNRW an dieser Stelle auf das Kapitel 2.6.2 (Organisation des Nachtragswesens).

Ferner ist die Dokumentation der Nachträge samt Prüfung und Freigabe sowie etwaiger Auftragserteilung ausbaufähig.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte Auftragsänderungen stets strukturiert bearbeiten und nachvollziehbar in der Akte dokumentieren.

Die Schlussabnahme dokumentierte die Gemeinde Swisttal förmlich in einem Protokoll. Sie stellte dabei keine Mängel fest.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Swisttal führt Vergaben dezentral in den Fachdiensten durch. Eine Zentrale Vergabestelle hat die Gemeinde bisher nicht eingerichtet. Ferner verfügt Swisttal über keine gültige Dienstanweisung Vergabe.	85	E1.1	Die Gemeinde Swisttal sollte ihre Dienstanweisung Vergabe überarbeiten. Dabei sollte sie diese an das aktuelle Vergaberecht anpassen und um interne Vergabe- und Verfahrensregelungen ergänzen.	87
			E1.2	Die Gemeinde Swisttal sollte die Abfrage-Verpflichtung aus § 6 Abs. 1 WRegG zukünftig konsequent beachten.	88
			E1.3	Die Gemeinde Swisttal sollte zukünftig eine Zentrale Vergabestelle nutzen, um vergaberechtliches Fachwissen zu bündeln und die einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts zu erhöhen.	88
			E1.4	Die Gemeinde Swisttal sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.	90
F2	Die Gemeinde Swisttal hat bisher keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, um ein rechtssicheres, wirtschaftliches und korruptionsvorbeugendes Vergabeverfahren zu unterstützen.	91	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte ein rechtssicheres Vergabewesen durch eine unabhängige Prüfung unterstützen.	92
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Swisttal trifft in der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption Regelungen zum Schutz vor sowie zum Umgang mit Korruption. Eine beauftragte Person für die Korruptionsprävention gibt es nicht. Eine Gefährdungsanalyse führte die Gemeinde zuletzt vor zehn Jahren durch. Ferner befindet sich Swisttal in den Vorbereitungen, die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes umzusetzen.	92	E3.1	Die Gemeinde Swisttal sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, um die Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsschutzgesetzes sicherzustellen.	94

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Gemeinde Swisttal sollte der Verpflichtung aus dem § 8 KorruptionsBG -wie beabsichtigt- nachkommen, in dem sie dem Rat jährlich bis zum 31. März die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin anzeigt.	94
			E3.3	Die Gemeinde Swisttal sollte eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche zeitnah wiederholen. Dabei sollte sie die Beschäftigten durch eine Befragung aktiv miteinbeziehen. Die Ergebnisse sollte sie in einem Gefährdungsatlas bündeln.	95
			E3.4	Die Gemeinde Swisttal sollte die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetzes NRW -wie beabsichtigt- kurzfristig umsetzen. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem einzurichten sowie einen Workflow zum vertraulichen Umgang mit den Hinweisen zu erarbeiten und einzuführen.	96
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Swisttal trifft in der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption Leitlinien zum Umgang mit Sponsoringleistungen, die ausbaufähig sind.	96	E4	Die Gemeinde Swisttal sollte die Regelungen zum Sponsoring um die Themen Folgekosten und Haftungsbegrenzung ergänzen. Zudem sollte die Gemeinde in den Leitlinien konkretisieren, dass sie erhaltene Sponsoringleistungen jährlich veröffentlicht.	97
Nachtragswesen					
F5	Die Gemeinde Swisttal bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachdiensten. Sie erfasst und wertet die Nachträge und Abweichungen bisher nicht systematisch aus.	100	E5	Die Gemeinde Swisttal sollte die Dienstanweisung Vergabe überarbeiten und weitere Regelungen zum Nachtragswesen hinzufügen. Zudem sollte die Gemeinde die Notwendigkeit von Nachträgen konsequent prüfen, begründen und in den Vergabeakten dokumentieren. Ferner sollte Swisttal Nachträge zentral erfassen und auswerten und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.	101
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Swisttal zeigt Optimierungspotenzial hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	101	E6.1	Die Gemeinde Swisttal sollte ein einheitliches Formular für einen Vergabevermerk nutzen. Dieses sollte die Möglichkeit bieten, alle Verfahrensschritte zu dokumentieren und nachzuvollziehen.	102
			E6.2	Die Gemeinde Swisttal sollte auch die Mängelbeseitigung dokumentieren, damit die Baumaßnahme vollständig und nachvollziehbar erfasst ist.	103

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.3 Die Gemeinde Swisttal sollte die Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A zukünftig beachten.	104
			E6.4 Die Gemeinde Swisttal sollte Auftragsänderungen stets strukturiert bearbeiten und nachvollziehbar in der Akte dokumentieren.	105

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Swisttal 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 Swisttal hat in 2021 einen umfassenden Medienentwicklungsplan für ihre Schulen durch einen externen Dienstleister erstellen lassen. Dieser Medienentwicklungsplan gilt bis 2026 als Orientierungs- und Planungsgrundlage für die IT-Ausstattung der Schulen in Swisttal.

Die **Steuerung** der Ausstattung der Schulen mit Informationstechnologie entspricht in vielen Aspekten den durch die gpaNRW definierten Anforderungen. Die Dokumentation des Ausstattungsprozesses kann die Gemeinde noch optimieren, ebenso könnte sie Teilaspekte der Steuerung, wie z.B. den Ressourcenüberblick über die IT-Ausstattung der Schulen oder auch den Informationsaustausch mit allen relevanten Akteuren, intensivieren.

Die **Digitalisierung** der Schulen ist an den Grundschulen der Gemeinde Swisttal vorangeschritten, hier kann jedes zweite Grundschulkind gleichzeitig auf ein Endgerät zugreifen. Die weiterführende Schule der Gemeinde war im Schuljahr 2022/2023 noch in geringem Umfang mit Endgeräten ausgestattet. Laut Medienentwicklungsplan ist dauerhaft eine vollumfängliche Ausstattung für jede/n Schüler/in angestrebt. Dies soll auch mit elternfinanzierten Geräten erreicht werden. Bis Ende des Jahres 2024 war die Gemeinde von einer vollumfänglichen Ausstattung an der weiterführenden Schule jedoch noch deutlich entfernt. Die für einen umfänglichen Ausbau und die Nutzung von Geräten benötigte Infrastruktur steht jedoch bereits zur Verfügung.

Bei der **IT-Sicherheit** erreicht die Gemeinde Swisttal einen Gesamterfüllungsgrad unterhalb des Median. Ansatzpunkt für Optimierungen bestehen in vielen der geprüften Aspekte.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also 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**

Der Ausstattungsprozess sollte durch die Gemeinde Swisttal verbindlich vorgeben sein. Den Informationsaustausch und die Dokumentation über den Einsatz der Ressourcen könnte die Gemeinde ausbauen bzw. intern miteinander verknüpfen, um die Steuerung zu intensivieren.

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:

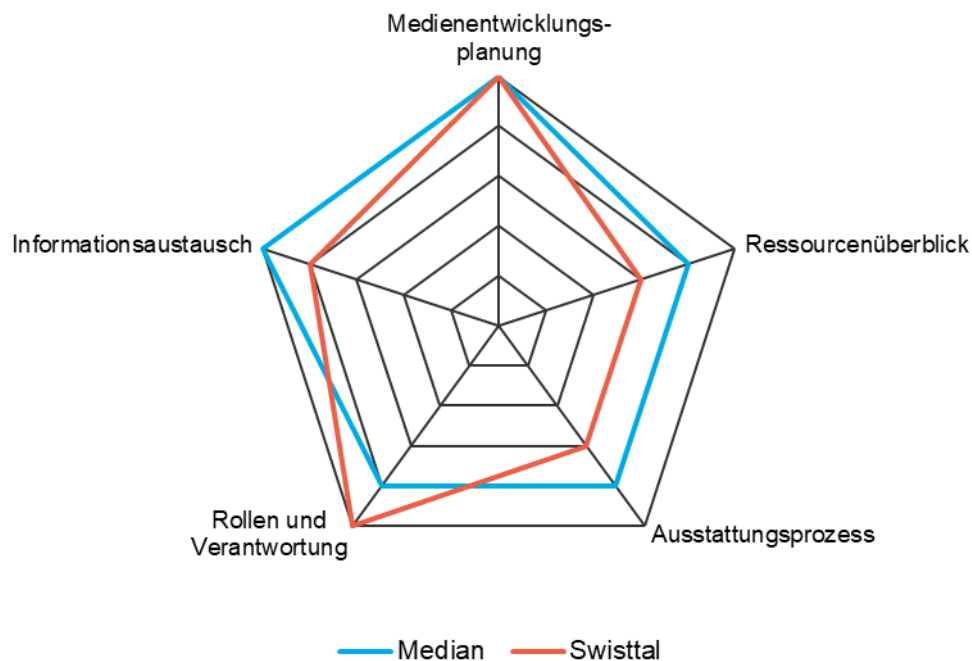
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support²⁹, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*

²⁹ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

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

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Swisttal 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 2022



Die **Gemeinde Swisttal** erfüllt die Anforderungen an die IT-Steuerung im Verhältnis zum Median des interkommunalen Vergleichs wie im obigen Netzdiagramm dargestellt. In einigen Themenfeldern bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Die Gemeinde Swisttal ist Schulträger von drei Grundschulen mit insgesamt 797 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 2022/2023, welche in 38 Klassen unterrichtet wurden. Darüber hinaus ist die Gemeinde Schulträger einer weiterführenden Schule, der Gesamtschule Swisttal. In der weiterführenden Schule wurden im Schuljahr 2022/2023 insgesamt 519 Schülerinnen und Schüler in 20 Klassen unterrichtet.

Nach dem Schulgesetz NRW (§79 SchulG NRW) ist der Schulträger verpflichtet, die Sachausstattung der Schulen zu gewährleisten. Zu der Sachausstattung gehört auch die Medienausstattung der Schulen. Die Schulen beschreiben die pädagogischen Anforderungen an die IT und den Nutzen/ die Nutzung der IT zu Lern- und Lehrzwecken aus pädagogischer Sicht in eigenen Medienkonzepten.

Die daraus resultierende Planung sollte durch den Schulträger in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan abgebildet werden. Durch weitere (Planungs-)Aspekte ergänzt enthält

ein Medienentwicklungsplan Informationen über die konkret verfolgte Strategie, um die pädagogischen Anforderungen der Schulen umzusetzen. Dabei sollten technische, organisatorische, personelle, zeitliche und finanzielle Aspekte berücksichtigt werden. Ebenso können Informationen über die konkreten Abläufe, Zuständigkeiten, Rollen und Verantwortung eingearbeitet werden.

In 2021 beauftragte die Gemeinde Swisttal ein Beratungsunternehmen, einen Medienentwicklungsplan (MEP) zu erstellen, der auch als Vorlage für die beantragten Mittel aus dem Digitalpakt des Bundes dienen sollte. Inhalt des MEP sollte die pädagogische Analyse und technische Bestandsaufnahme der gemeindlichen Schulen sein. Auch waren finanziellen Aspekte der informationstechnischen Ertüchtigung der Gebäude Gegenstand dieses Projektes. Daraus entstand der „Medienentwicklungsplan für die Schulen der Gemeinde Swisttal 2023-2026“.

Eigene aktuelle Medienkonzepte der jeweiligen Schulen der Gemeinde bestehen nicht. Vielmehr wurde der MEP gemeinsam mit den Schulen entwickelt und erstellt. Der MEP enthält dadurch auch die technisch-pädagogischen Einsatzkonzepte (tpEK) der Schulen. Der MEP der Gemeinde wird sukzessive umgesetzt und ist zunächst bis 2026 gültig.

Im Rahmen des oben benannten Projekts zum Medienentwicklungsplan wurde eine Bestandsaufnahme der eingesetzten Hard- und Software vorgenommen. Darüber hinaus besitzt die Gemeinde Swisttal über die Anlagenbuchhaltung und Buchhaltung einen Überblick über die eingesetzten Ressourcen und deren Kosten. Auch der weitere externe Dienstleister, welcher für Wartung und Support der Schul-IT zuständig ist, führt ein eigenes Verzeichnis, insbesondere über die Lizenzen und Geräte. Um umfängliche Auswertungen und Verknüpfungen zwischen Anschaffungen/ Ersatzbeschaffungen und Aufwendungen/ Kosten herzustellen, muss die Gemeinde verschiedene Medien parallel auswerten und die Ergebnisse zusammenführen.

Zur Steuerung ist es aus Sicht der gpaNRW unerlässlich, vollumfänglich über Geräte, Lizenzen, finanziellen Einsatz, Nutzungsdauern - letztlich über den gesamten Ressourceneinsatz - informiert zu sein bzw. diese Informationen kurzfristig generieren zu können. Die Gemeinde Swisttal hat grundsätzlich einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung ihrer Schulen, die Auswertung ist jedoch mit erhöhtem Aufwand verbunden, da die Gemeinde die Informationen in verschiedenen Verzeichnissen führt.

Der Prozess zur Ausstattung mit IT ist in Swisttal nicht einheitlich geregelt und dokumentiert. Zwar stimmen sich Schule, Schulträger und der externe Dienstleister für den Support der Schule untereinander ab, eine eindeutige Prozessbeschreibung gibt es jedoch nicht. Damit mangelt es aus Sicht der gpaNRW an der nötigen Klarheit und Verbindlichkeit der Prozesse.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte den Prozess zur Ausstattung der Schulen mit IT beschreiben und verbindlich vorgeben.

IT Standards für die Ausstattung der Schulen bestehen in Swisttal derzeit noch nicht. Sowohl die Gemeinde als auch der externe Dienstleister haben nach eigener Aussage bei den angeschafften Komponenten auf deren Homogenität geachtet. Von der Gemeinde klar definierte Ausstattungsstandards würden jedoch eine verbindliche Vorgabe für den externen Dienstleister und die Schulen darstellen und eine homogene Ausstattung gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Damit die Komponenten der IT möglichst homogen sind, sollte die Gemeinde Swisttal schulübergreifende Ausstattungsstandards definieren und verbindlich festlegen. Die Arbeitsprozesse in der Wartung und im Support können dadurch vereinheitlicht und vereinfacht werden.

Der MEP der Gemeinde Swisttal beschreibt drei Supportebenen. Hiernach sind bei Problemen mit der IT an Schulen auf der ersten Ebene, bei allgemeinen Fehlermeldungen und Standardfragen, die Medienkoordinatoren (i.d.R. Lehrer) anzusprechen. Was die Systemwartung und -pflege, Verwaltung und Fehlerbehebung anbelangt, ist der Schulträger zuständig. Dieser hat den Support und die Wartung der IT an Schulen an einen externen Dienstleister vergeben, welcher für diesen so genannten Second Level Support zuständig ist. Wenn diese zweite Ebene des Supports keine Lösung findet, stellt sie Kontakt mit Herstellern o.ä. her, um die Fehler/Probleme zu beheben. Die Rollen und Verantwortungen sind klar definiert und dokumentiert.

Die Gemeinde Swisttal stimmt sich regelmäßig mit den Medienkoordinatoren der Schulen und den Schulleitungen zum Thema IT an Schulen ab. Bei konkretem Bedarf tauschen sich die Entscheidungsträger mit weiteren Stellen und Funktionen, wie Gebäudewirtschaft, Finanzwirtschaft o.ä., aus.

Um das Thema IT an Schulen zielführend zu steuern, ist die enge Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Schulen und Schulträgern wichtig. Diese Kooperation und Zusammenarbeit entsteht durch einen intensiven Informationsaustausch, der nicht nur bei konkretem Bedarf angezeigt ist. Es ist zielführend, sich regelmäßig zum Thema IT an Schulen isoliert abzustimmen, um pädagogische Anforderungen und Wünsche mit haushalterischen, technischen, baulichen und organisatorischen Erfordernissen und Möglichkeiten übereinzubringen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte den Informationsaustausch zur IT an Schulen strukturieren und intensivieren. Auch vor dem Hintergrund der in Zukunft geplanten Baumaßnahmen an und von Schulgebäuden, sollten alle betroffenen Stellen und Funktionen (Schulträger, Schule, externer Dienstleister Support, Gebäudemanagement, Finanzmanagement, Bauamt u.a.) gemeinsam regelmäßig (z.B. alle sechs oder zwölf Monate) zum Thema IT an Schulen zusammenkommen und sich austauschen. In konkreten Planungsphasen sollte die Gemeinde den Austausch intensivieren.

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 Digitalisierung der Schulen der Gemeinde Swisttal schreitet voran. Die Infrastruktur der Schulen ermöglicht einen umfangreichen Einsatz digitaler Medien.

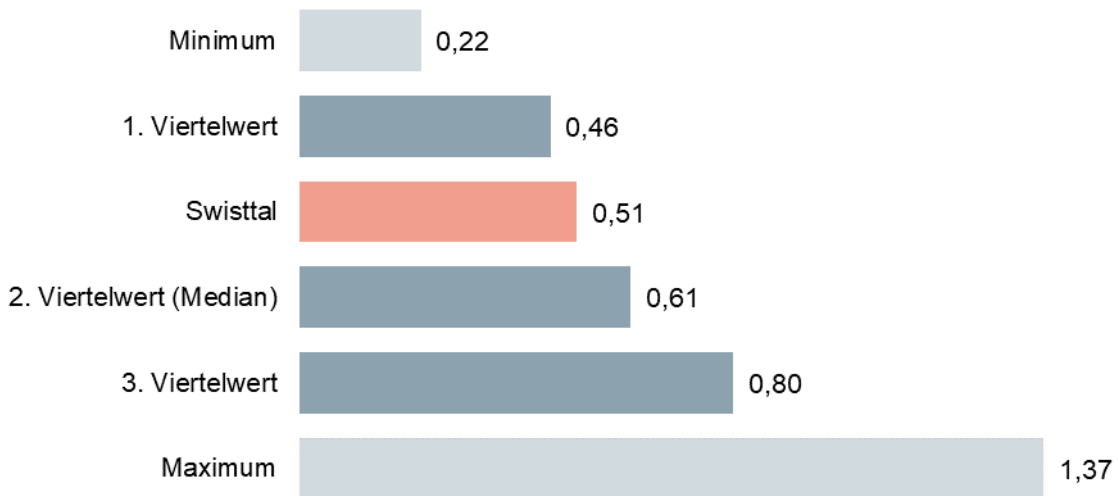
Die gpaNRW stellt folgende Anforderungen an einen kommunalen Schulträger, damit er seinen Schulen eine gute Ausgangssituation für die Digitalisierung bieten kann. Eine Kommune sollte:

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

Die drei Grundschulen in der Gemeinde Swisttal sind mit unterschiedlichen Bandbreiten an das Internet angebunden. An zwei Grundschulen bestehen Glasfaseranschlüsse mit einer Bandbreite von 100 Mbit/s, die dritte Grundschule hat einen Anschluss mit einer Bandbreite von 1 Gbit/s. Die Gesamtschule ist ebenfalls mit einer Bandbreite von 1 Gb/s an das Internet angeschlossen. Die Schulgebäude sind mit WLAN und LAN-Anschlüssen ausgestattet. In allen Unterrichtsräumen aller vier Schulen steht WLAN zur Verfügung.

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

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



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



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit ist rechnerisch knapp jedes zweite Grundschulkind mit einem mobilen IT-Endgerät ausgestattet. An den einzelnen Grundschulen ergibt sich folgendes Bild:

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

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Anzahl Schülerinnen und Schüler	IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler
Grundschule am Burgweiher	96	233	0,41
Grundschule am Zehnthof	109	208	0,52
Swistbachgrundschule	200	356	0,56
Gesamt	405	797	0,51

Der MEP enthält kein konkretes Ausstattungsziel mit Endgeräten für die Grundschulen. Hierzu wird lediglich ausgeführt „Für Grundschulen sind auf Grund der schulpsychologischen Entwicklung der Kinder erst später 1:1 Lösungen mit Endgeräten empfohlen. Hier arbeitet man mit sogenannten Kofferlösungen, die in der Regel bis zu 16 Geräte enthalten, die gezielt und projektbezogen an die Schülerinnen und Schüler ausgegeben werden.“ (vgl. MEP Seite 88).

Die Grundschulen rangieren um eine Ausstattung von einem Gerät je zwei Schülerinnen und Schüler und weichen geringfügig voneinander ab.

Die im MEP dargestellten technischen pädagogischen Einsatzkonzepte der Grundschulen dokumentieren Mitte 2023 einen Bedarf von insgesamt 123 mobilen Endgeräten für die Grundschulen. In 2023 und 2024 wurden 14 weitere Endgeräte für die Grundschulen angeschafft, welche den in der Graphik dargestellten Wert von 0,51 geringfügig erhöhen. Darüber hinaus sind in 2025 weitere Anschaffungen geplant. Die Gemeinde wird die konkret geplante Ausstattung für die Grundschulen noch festlegen.

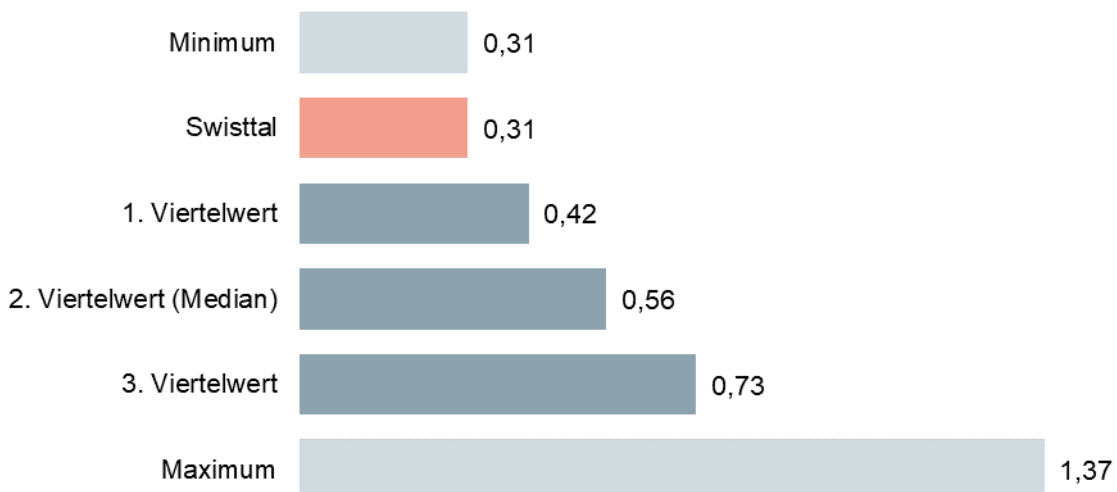
Lediglich die Grundschule am Zehnthof hat im technisch pädagogischen Einsatzkonzept/ MEP eine perspektivische Ausstattung mit Endgeräten von eins zu eins für die Jahrgangsstufen 3 und 4 benannt. Konkrete Ausstattungsziele können die passgenaue Ausstattung mit IT an den Schulen unterstützen. Insofern wäre es wünschenswert, wenn die (Grund-)Schulen konkrete Ausstattungsziele benennen.

Der interkommunale Vergleich ist bei der Ausstattung mit IT-Endgeräten eine reine Standortbestimmung. Maßgeblich sind hier die pädagogischen Anforderungen und die Frage, ob die Gemeinde diese Anforderungen erfüllen kann.

Mit der IT Ausstattung sind Investitionen verbunden. Eine möglichst hohe Ausstattung der Schulen ist nicht immer zielführend oder generell anzustreben. Die Geräte sollten im Rahmen ihrer Nutzungsdauer optimal und umfänglich genutzt werden; ungenutzte Geräte verursachen vermeidbaren Aufwand.

Die Ausstattung mit IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler stellt sich im Schuljahr 2022/2023 an der weiterführenden Schule im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich ist der Wert der Gemeinde Swisttal bei der Ausstattung mit Endgeräten je Schülerin und Schüler im Schuljahr 2022/2023 der Minimalwert.

In der Vergangenheit wurden in der Gesamtschule der Gemeinde Swisttal Endgeräte nur in geringem Umfang zu Unterrichtszwecken genutzt. Laut MEP wird dauerhaft eine Ausstattung von 1 zu 1 angestrebt. Diese Ausstattung möchte man mit elternfinanzierten Endgeräten unterstützen bzw. erreichen (Bring Your Own Device – BYOD). Leider beantwortet der MEP nicht die Frage, wie die Gemeinde dieses Ziel konkret erreichen will. Im tpEK wurden 32 weitere Geräte als kurzfristiger Bedarf benannt.

Die Gemeinde Swisttal als Schulträger plant die IT Ausstattung unter Abwägung der seitens der Schulen genannten pädagogischen Anforderungen und Notwendigkeiten, unter Berücksichtigung finanzieller, personeller und IT-infrastruktureller Bedingungen. Auf dieser Grundlage können Entscheidungen und Absprachen getroffen und das weitere Vorgehen geplant werden.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir ebenfalls den Einsatz von Präsentationsgeräten im Unterricht. Das Teilen und Präsentieren von Informationen und Inhalten kann z. B. mittels großformatiger Bildschirme, interaktiver Whiteboards oder Beamer erfolgen.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten im Bereich der Grundschulen stellt sich für die Gemeinde Swisttal im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Unterrichtsraum im Jahr 2022/2023

Geräteart	Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	Median	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	1,08	0,00	0,03	0,34	0,82	1,22	45
Beamer	0,11	0,00	0,04	0,11	0,34	1,13	45
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	1,05	45
Dokumentenkameras/ Visualizer	0,57	0,00	0,00	0,04	0,56	1,14	45

Bereits im Schuljahr 2022/2023 waren alle Unterrichtsräume der Grundschulen mit interaktiven Whiteboards/ Tafeln ausgestattet. Dazu waren noch rund die Hälfte der Räume mit Dokumentenkameras bestückt. In den tpEK (welche im MEP enthalten sind) wird bei zwei der drei Grundschulen der Bedarf nach mehr Dokumentenkameras deutlich, da dort in jedem Unterrichtsraum auf Dauer auch eine solche Kamera verfügbar sein soll. In 2023 und 2024 wurden insgesamt vier neue Kameras und vier neue interaktive Tafeln angeschafft, sodass sich die Ausstattung und damit auch die Kennzahlen weiter erhöhen.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten stellt sich in den weiterführenden Schulen wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in der weiterführenden Schule je Unterrichtsraum im Jahr 2022/2023

Geräteart	Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	Median	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Interaktive Whiteboards/Tafeln	0,22	0,00	0,03	0,23	0,62	1,03	41
Beamer	1,13	0,00	0,11	0,41	0,74	1,13	41
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,03	0,20	0,88	41
Dokumentenkameras/Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,04	0,48	1,32	41

Bei der Medientechnik für die Unterrichtsräume hat sich die Gesamtschule der Gemeinde Swisttal für eine Beamer- und Leinwand-Konstruktion entschieden. Alle Unterrichtsräume sind bereits mit entsprechender Technik ausgerüstet. Zudem sind in einigen Räumen interaktive Whiteboards/Tafeln vorhanden. In 2023 und 2024 hat die Gemeinde für die Gesamtschule zwei interaktive Tafeln, vier Dokumentenkameras und zwei Beamer zusätzlich beschafft.

Die IT-Ausstattung der Gemeinde Swisttal entspricht dem allgemeinen Stand der Technik. Das durchschnittliche Alter der eingesetzten Geräte bewegt sich zum Ende der wirtschaftlichen Nutzungsdauer, so dass kurz- bis mittelfristig umfassende Ersatzbeschaffungen zu erwarten sind.

Die Betreuung der Schul-IT ist bei der Gemeinde an einen externen Dienstleister ausgelagert. Die Verwaltung der Endgeräte stellt die Gemeinde über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher.

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 BSI³⁰-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

³⁰ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

insbesondere für einzubeziehende Aspekte des Datenschutzes, die innere Schulangelegenheiten betreffen. Diese liegen allein im Verantwortungsbereich der Schulen.

➔ **Feststellung**

Das Sicherheitsniveau der IT an Schulen bewegt sich bei der Gemeinde Swisttal unterhalb des Median. In vielen geprüften Aspekten bestehen Möglichkeiten, die IT-Sicherheit zu erhöhen.

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 Swisttal** als Schulträger erfüllt sind.

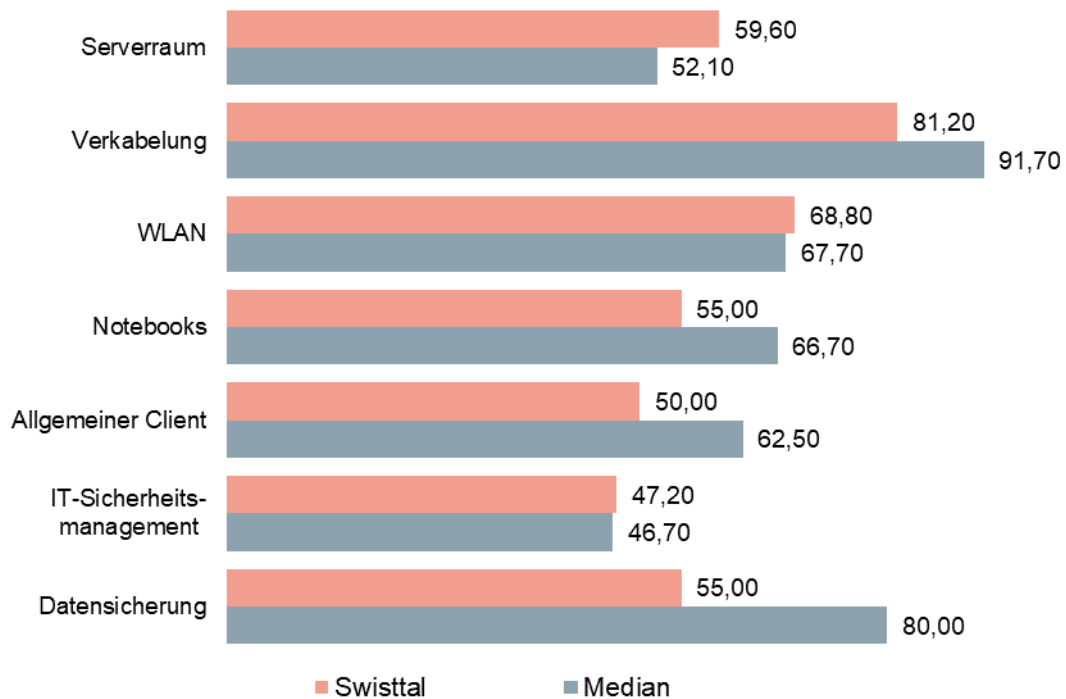
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Im Bereich der IT-Sicherheit erreicht die Gemeinde Swisttal einen Gesamterfüllungsgrad von 57,40 Prozent und rangiert damit unterhalb des Median im interkommunalen Vergleich von 59,50 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2024



In allen Einzelaspekten der IT-Sicherheit liegen die Werte der Gemeinde Swisttal teilweise unterhalb des Median. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in mehreren geprüften Aspekten. Dies betrifft sowohl die verschiedenen technisch organisatorischen, wie auch konzeptionellen Bereiche der IT-Sicherheit. Konkrete Informationen zu diesen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Erkenntnisse hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit den Verantwortlichen der Gemeinde Swisttal bereits im Prüfungsverlauf kommuniziert.

➔ **Empfehlung**

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Der Ausstattungsprozess sollte durch die Gemeinde Swisttal verbindlich vorgeben sein. Den Informationsaustausch und die Dokumentation über den Einsatz der Ressourcen könnte die Gemeinde ausbauen bzw. intern miteinander verknüpfen, um die Steuerung zu intensivieren.	111	E1.1	Die Gemeinde Swisttal sollte den Prozess zur Ausstattung der Schulen mit IT beschreiben und verbindlich vorgeben.	113
			E1.2	Damit die Komponenten der IT möglichst homogen sind, sollte die Gemeinde Swisttal schulübergreifende Ausstattungsstandards definieren und verbindlich festlegen. Die Arbeitsprozesse in der Wartung und im Support können dadurch vereinheitlicht und vereinfacht werden.	114
			E1.3	Die Gemeinde Swisttal sollte den Informationsaustausch zur IT an Schulen strukturieren und intensivieren. Auch vor dem Hintergrund der in Zukunft geplanten Baumaßnahmen an und von Schulgebäuden, sollten alle betroffenen Stellen und Funktionen (Schulträger, Schule, externer Dienstleister Support, Gebäudemanagement, Finanzmanagement, Bauamt u.a.) gemeinsam regelmäßig (z.B. alle sechs oder zwölf Monate) zum Thema IT an Schulen zusammenkommen und sich austauschen. In konkreten Planungsphasen sollte die Gemeinde den Austausch intensivieren.	114
F2	Das Sicherheitsniveau der IT an Schulen bewegt sich bei der Gemeinde Swisttal unterhalb des Median. In vielen geprüften Aspekten bestehen Möglichkeiten, die IT-Sicherheit zu erhöhen.	120	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitet technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	121

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Gemeinde Swisttal sind ordnungsbehördliche Bestattungen bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Feuer- und Erdbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme handelt die Gemeinde Swisttal rechtmäßig. Im Sofortvollzug veranlasst sie nur ordnungsbehördliche Erdbestattungen bzw. bei Feuerbestattungen die Einäscherung. Die Urnenbeisetzung als Ersatzvornahme erfolgt dagegen im gestreckten Vollstreckungsverfahren.

Die Gemeinde prüft in allen Fällen, ob vorrangig zur Bestattung verpflichtete Personen zu ermitteln sind. Sollte dies nicht fristgerecht möglich sein, prüft sie im Nachgang, ob Personen ermittelbar sind, die sie im Rahmen der Kostenerstattung heranziehen kann. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die die Gemeinde Swisttal als Ersatzvornahme veranlasst, macht die Gemeinde ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per Kostenbescheid geltend. Die Gemeinde erhebt jedoch bislang keine zusätzliche Verwaltungsgebühr, die für eine ordnungsbehördliche Bestattung im Wege der Ersatzvornahme rechtlich vorgesehen ist. Die Gemeinde sollte nicht auf die ihr rechtlich zustehenden Einnahmemöglichkeiten verzichten und eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

Die Aufgabenerledigung der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgt in der Gemeinde Swisttal noch ohne verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen. Um die Prozessqualität insbesondere auch bei geringen Fallzahlen zu sichern und Aufgaben strukturiert, zielgerichtet und nachvollziehbar zu erledigen, sollte die Gemeinde für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen künftig auch Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.

Die Gemeinde Swisttal hat bei ordnungsbehördlichen Bestattungen 2022 einen höheren Fehlbetrag als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Auf den Fehlbetrag wirkt sich belastend aus, dass die Gemeinde in 2022 ihre Aufwendungen nur in einem der beiden Fälle durch Erträge aus Kostenerstattungen refinanzieren konnte. Bei dem zweiten Fall waren weder kostenerstattungspflichtige Angehörige noch ein Nachlass des Verstorbenen vorhanden. Die Aufwendungen der Gemeinde Swisttal für ordnungsbehördliche Bestattungen sind dagegen vergleichsweise

niedrig. Im interkommunalen Vergleich 2022 hat die Gemeinde geringere durchschnittliche Fallaufwendungen als die Hälfte der Vergleichskommunen.

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 tieferegehende 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 Swisttal** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der Gemeinde Swisttal gibt es drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Im betrachteten Zeitraum 2019 bis 2022 sind weder Einrichtungen hinzugekommen noch weggefallen. Grundsätzlich erhöhen derartige Einrichtungen die Wahrscheinlichkeit ordnungsbehördlicher Bestattungen. Dies

gilt insbesondere dann, wenn in einer Kommune überproportional viele dieser Einrichtungen vorhanden sind und Bewohnerinnen und Bewohner auch aus den umliegenden Nachbarkommunen dort einziehen. Orientiert am Median von drei Seniorenpflegeeinrichtungen ist deren Anzahl in Swisttal vergleichsweise unauffällig. Auch nach Auskunft der Gemeinde beeinflussen die örtlichen Strukturen in Swisttal die nachfolgend dargestellten Kennzahlen kaum.

Sterbefälle Swisttal 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Sterbefälle nach IT.NRW	204	233	246	224

In der Gemeinde Swisttal erhöhen sich die Sterbefälle von 2019 bis 2021 um rund 21 Prozent, mit rückläufiger Tendenz in 2022. Interkommunal verglichen hat Swisttal in 2022 absolut weniger Sterbefälle als 50 Prozent der 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit 18.001 bis 25.000 Einwohnern. Der Median liegt bei 249 Sterbefällen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Swisttal 2019 bis 2022

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

In der Gemeinde Swisttal kommen ordnungsbehördliche Bestattungen im Prüfungszeitraum 2019 bis 2022 nur sehr selten vor. Lediglich in 2022 wurden der Gemeinde zwei ordnungsbehördliche Bestattungsfälle gemeldet. In beiden Fällen ordnete die Gemeinde die Bestattung an. Ein Verstorbener hatte keine bestattungspflichtigen Angehörigen. Bei dem zweiten Fall ermittelte die Gemeinde einen bestattungspflichtigen Angehörigen erst nach der Beisetzung.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Swisttal mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	0,00	0,00	1,08

Die Gemeinde Swisttal veranlasste im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 nur im Jahr 2022 zwei ordnungsbehördliche Bestattungen. Deshalb liegt die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung einwohnerbezogen 2019 bis 2021 bei null und steigt 2022 auf 1,08 Fälle.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,08	0,00	0,95	1,44	2,70	8,29	38

Im Vergleich ordnet sich die Gemeinde Swisttal bei der Hälfte der Kommunen ein, die in 2022 weniger ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 Einwohner aufweisen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Swisttal hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen 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 Swisttal** beachtet strikt die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Die Gemeinde hat im Ordnungsamt eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. So ist die Ordnungsbehörde auch außerhalb der Dienstzeiten der Verwaltung rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Gemeinde umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Sobald der Ordnungsbehörde ein Fall gemeldet wird, holt die zuständige Fachkraft drei Angebote zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung bei regionalen Bestattungsunternehmen ein und wählt das günstigste Angebot aus. Anschließend beauftragt die Gemeinde innerhalb der oben genannten gesetzlichen Frist als Erstmaßnahme das preisgünstigste Bestattungsinstitut mit der Abholung der verstorbenen Person vom Sterbe- bzw. Auffindeort zur Überführung in eine Leichenhalle. Auf diese Weise wahrt das Ordnungsamt die gesetzliche Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW, nach der ein Leichnam innerhalb von 36 Stunden zur Kühlung in eine Leichenhalle zu überführen ist.

Etwaige ordnungsbehördliche Erdbestattungen oder mögliche Einäscherungen führt die Gemeinde Swisttal auskunftsgemäß innerhalb der gesetzlichen Frist frühestens 24 Stunden und binnen zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Die Gemeinde Swisttal wählt als Bestattungsform grundsätzlich die Einäscherung mit anschließender anonymer Urnenbeisetzung auf dem kommunalen Friedhof im Ortsteil Heimerzheim. Dabei hält sie die zehntägige Frist zur Kremierung regelhaft ein. Die Urnenbeisetzung erfolgt nach der Einäscherung in der Regel nach Abschluss der Ermittlungsarbeiten zu den bestattungspflichtigen Angehörigen, spätestens jedoch innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Wochen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Swisttal ergreift diverse Maßnahmen, um vorrangig bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.

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 Swisttal** 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 Swisttal veranlasst werden muss. Die Ordnungsbehörde überprüft ihr Melderegister, das vom Standesamt geführte Personenstandsregister sowie Stamm- und Familienbücher auf Hinweise zu möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen.

Sofern bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand, kontaktiert die Ordnungsbehörde auch die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer. Sofern die verstorbene Person zuvor in einer Seniorenpflegeeinrichtung in Swisttal gelebt hat, fragt die fallzuständige Fachkraft dort an, ob Angehörige bekannt sind. Außerdem befragt die Gemeinde auch Nachbarn zu möglichen Angehörigen.

Sofern die bzw. der Verstorbene einen eigenen Haushalt geführt hat, begehrt die Gemeinde Swisttal bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen zur Gefahrenabwehr auch etwaige Wohnräume von Verstorbenen. Dabei versucht die Ordnungsbehörde Hinweise zu bestattungspflichtigen Angehörigen, ein Testament, Vorsorgeverträge, Versicherungen, den Stammbaum, Vermögen wie Bargeld oder Sparbücher zu finden. Solche Begehungen erfolgen immer durch mindestens zwei Beschäftigte des Ordnungsamtes. So stellt die Gemeinde Swisttal das Vieraugenprinzip sicher.

Bei ihren Ermittlungstätigkeiten prüft die Gemeinde Swisttal zunächst grundsätzlich, ob gemäß § 8 BestG NRW zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Ergeben die Ermittlungen mehrere Ergebnisse, hält sich die Gemeinde an die gesetzliche Rangfolge der Verpflichteten.

Wenn es der Gemeinde gelingt, bestattungspflichtige Angehörige noch vor der Beisetzung bzw. vor der Einäscherung zu ermitteln, erstellt das Ordnungsamt ein Schreiben, in dem es verpflichtete Angehörige pietätvoll über den Todesfall informiert, über die Bestattungspflicht aufklärt und diese mit Fristsetzung bittet, sich umgehend mit der Ordnungsbehörde in Verbindung zu setzen. Das Schreiben versendet die Gemeinde postalisch.

Sofern die Gemeinde Swisttal aufgrund der gesetzlichen Fristen eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, setzt das Ordnungsamt seine Ermittlungen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung fort.

Die Gemeinde Swisttal dokumentiert ihr Vorgehen und ihre Ermittlungsergebnisse in einer Fallakte.

4.4.3 Art der Bestattung

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

Erd- und Feuerbestattungen gelten nach dem BestG NRW als gleichrangige Bestattungsformen. Über die Art der Bestattung entscheidet die örtliche Ordnungsbehörde, wenn sie diese

veranlasst. Eine Kommune sollte die Vorgaben des § 12 BestG NRW zur Art der Bestattung einhalten. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Die **Gemeinde Swisttal** lässt Verstorbene im Rahmen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle standardmäßig einäschern, da dies regelmäßig die kostengünstigere Bestattungsart ist. Anschließend lässt sie die Totenasche in einem anonymen Urnenrasengrab auf ihrem größten kommunalen Friedhof im Ortsteil Heimerzheim beisetzen. Sofern die verstorbene Person zu Lebzeiten in ihrem Testament oder per Bestattungsvorsorgevertrag verfügt hat, dass sie eine Erdbestattung wünscht oder sofern die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert, führt die Gemeinde Swisttal die Bestattung ausnahmsweise als Erdbestattung durch. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Gemeinde Swisttal rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Gemeinde Swisttal führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

Zeitkritische ordnungsbehördliche Erdbestattungen veranlasst die **Gemeinde Swisttal** zur Fristwahrung als Ersatzvornahme im Sofortvollzug und damit als einheitlichen Bestattungsvorgang. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen, die die Gemeinde Swisttal als Ersatzvornahme veranlasst, beauftragt die Gemeinde im Wege des Sofortvollzugs das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne. Anschließend wendet die Gemeinde das gestreckte Vollstreckungsverfahren an. Dabei erstellt die fallbearbeitende Fachkraft nach Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Zudem wird in dem Bescheid die sofortige Vollziehung angeordnet. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Gemeinde Swisttal ihren Bescheid standardmäßig per Postzustellungsurkunde (PZU). Sofern sich die Bestattungspflichtigen nicht um die Beisetzung der Totenasche kümmern, leitet die Gemeinde weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Nach Ablauf der

Frist führt die Ordnungsbehörde die Ersatzvornahme durch, indem sie die Urnenbeisetzung innerhalb der sechswöchigen Beisetzungsfrist veranlasst.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstigere Feuerbestattungen in Swisttal den Regelfall dar. Wie in Kapitel 4.4.3 Art der Bestattung ausgeführt, nimmt die Gemeinde Swisttal Erdbestattungen nur ausnahmsweise vor, wenn ihr eine entsprechende Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen geltend, wenn sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt hat. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde Swisttal bislang jedoch nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.

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

In den Fällen, bei denen die **Gemeinde Swisttal** eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, macht sie ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung erstatten. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhebt die Gemeinde Swisttal bislang nicht. Dadurch ließ die Gemeinde in der Vergangenheit ihren Rechtsanspruch ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

→ Empfehlung

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

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 ge-

ring, 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 Swisttal verfügt bisher nicht über schriftliche Standards für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei Personalfuktuation und spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.

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

Die **Gemeinde Swisttal** bearbeitet nur selten Fälle ordnungsbehördlicher Bestattungen. Die Falldokumentation im Einzelfall erfolgt umfänglich und vollständig in einer Fallakte. Darin legt das Ordnungsamt die Anfragen, Ermittlungsergebnisse, Vermerke und Bescheide ab. Die Dokumentation erfolgt in Papierform, eine elektronische Akte wird nicht geführt.

Über eine Prozessbeschreibung für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle und eine Checkliste verfügt die Gemeinde Swisttal bisher nicht. Prozessbeschreibungen und Checklisten o.ä. helfen, die gewünschte Prozessqualität sicherzustellen. Zudem unterstützen sie die schnelle, strukturierte, vollständige und effiziente Aufgabenerledigung insbesondere im Hinblick auf die nicht regelmäßig vorkommende Fallbearbeitung Neben einzelnen Arbeitsschritten sollte die Gemeinde Swisttal auch Zuständigkeiten, Beteiligung von Vorgesetzten sowie gesetzliche Anforderungen auführen.

Damit sie ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten, haben die für ordnungsbehördliche Bestattungen verantwortlichen Beschäftigten der Gemeinde Swisttal die Möglichkeit, an Weiterbildungen teilzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen künftig auch Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.

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.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal hat 2022 einen erhöhten Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen, da sie ihre Aufwendungen nur in einem von zwei Fällen über Erträge decken konnte. Die Fallaufwendungen sind vergleichsweise niedrig, und Kostenerstattungsansprüche macht die Gemeinde konsequent geltend.

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

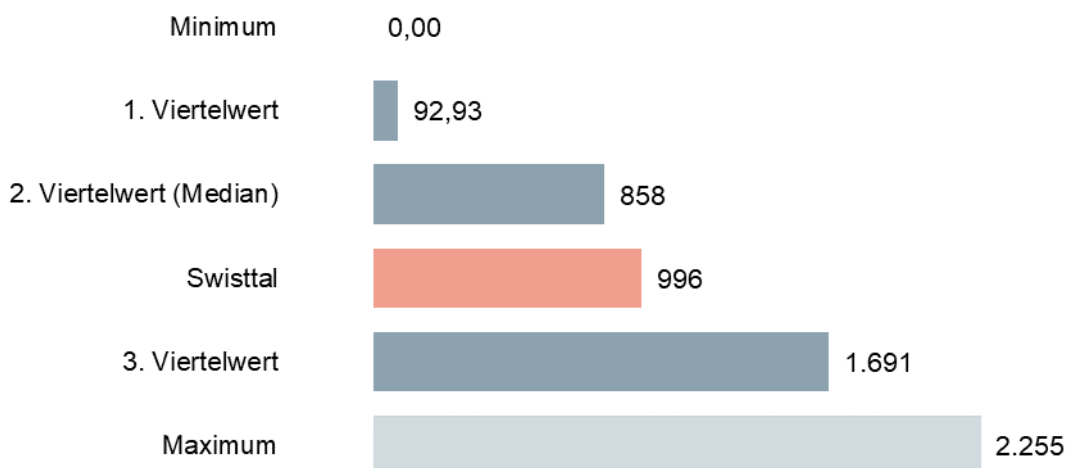
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	996

Wie bereits dargestellt, veranlasste die Gemeinde Swisttal in den Jahren 2019 bis 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen. Daher entstanden ihr weder Aufwendungen noch Erträge, so dass kein Fehlbetrag vorliegt. Die Kosten einer der beiden ordnungsbehördlichen Bestattungen in 2022 machte die Gemeinde im Wege der Kostenerstattung bei den Bestattungspflichten vollständig geltend.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



Die Gemeinde Swisttal hat im Vergleichsjahr 2022 einen höheren durchschnittlichen Fehlbetrag bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde Swisttal in diesem Jahr nur in einem von zwei Fällen die ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchführte. Somit konnte die Gemeinde in dem anderen Fall keine Erträge in Form von Kostenerstattungen geltend machen. Da die verstorbene Person nicht über Nachlass verfügte, musste Swisttal die Bestattungskosten vollständig tragen. In Folge dessen ergibt sich im Vergleichsjahr 2022 ein erhöhter Fehlbetrag.

Die Gemeinde Swisttal prüft alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle dahingehend, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Gemeinde ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Allerdings versterben in Swisttal, wie in 2022, auch Menschen ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In diesen Fällen kann die Gemeinde ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig refinanzieren. Im interkommunalen Vergleich 2022 gelingt es acht von 36 Kommunen (22 Prozent), ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle komplett zu decken. In Folge dessen positioniert sich die Gemeinde Swisttal bei der Hälfte der Vergleichskommunen, die 2022 einen höheren Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung aufweisen. Wie in den Kapiteln 4.4.2 und 4.4.5 beschrieben, nutzt die Gemeinde Swisttal alle Möglichkeiten konsequent aus, Kostenerstattungsansprüche sowie Erträge aus dem Nachlass verstorbener Personen geltend zu machen. In den Fällen ohne Angehörige oder ohne Nachlass ist ein geringerer Fehlbetrag letztendlich nur über Aufwandssenkungen möglich.

→ Empfehlung

Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Gemeinde Swisttal mögliche Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent durchsetzen und weitere Erträge, wie z.B. den Nachlass der Verstorbenen, zur Deckung ihrer Aufwendungen einsetzen.

4.6.2 Aufwendungen

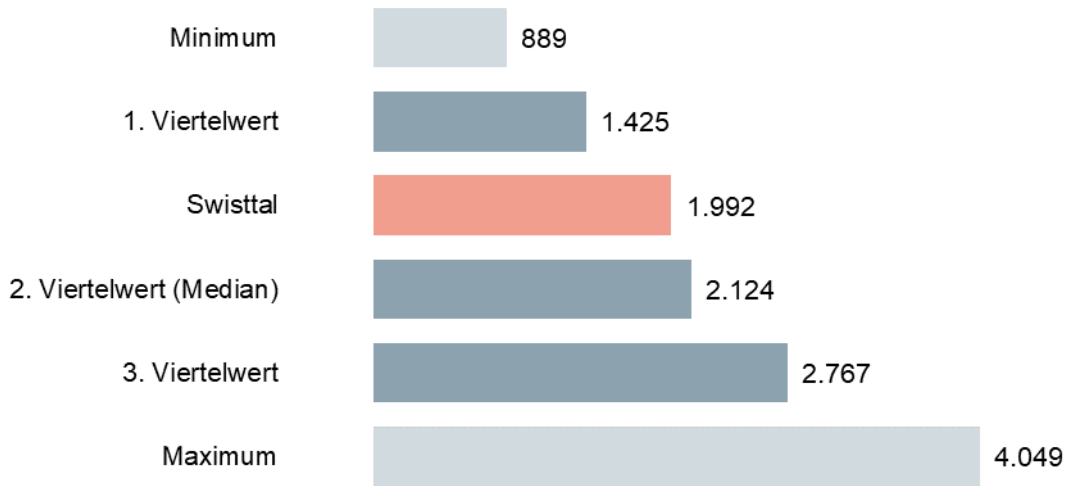
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Swisttal in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	0,00	3.,984
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	0	0	0	2
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	1.992

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. In 2022 führte die Gemeinde zwei ordnungsbehördliche Bestattungen als anonyme Feuerbestattungen durch und wendete dafür 1.992 Euro je Fall auf.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Gemeinde Swisttal hat in 2022 geringere Fallaufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Um ordnungsbehördliche Bestattungen möglichst wirtschaftlich durchzuführen, holt die Gemeinde für jeden Fall drei Angebote von Bestattungsunternehmen ein. Sofern der ordnungsbehördlichen Bestattung ein Todesermittlungserfahren vorausgegangen ist und deshalb zunächst ein von der Polizei gewähltes Bestattungs-

unternehmen involviert war, holt die Gemeinde Swisttal dort ein Angebot ein sowie bei zwei weiteren regionalen Bestattungsunternehmen. Die Gemeinde entscheidet sich immer für das kostengünstigste Angebot, auch wenn dies ggf. einen Wechsel des Bestattungsinstituts bedingt, das sich bei Todesermittlungsverfahren um die Erstversorgung der verstorbenen Person gekümmert hat.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

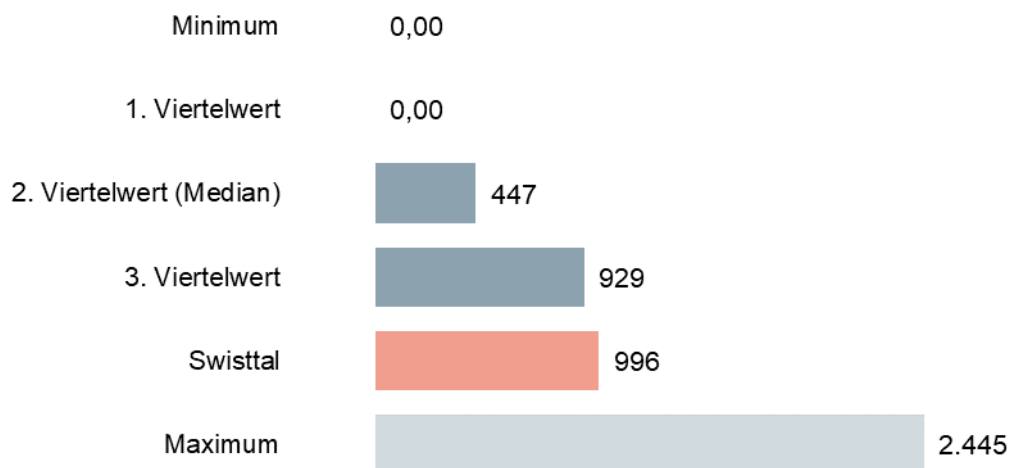
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Swisttal 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	0,00	1.992
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	996

Wie zuvor dargestellt, führte die **Gemeinde Swisttal** in 2022 einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall als Ersatzvornahme durch, bei dem sie Kostenerstattungen geltend machen konnte. Die durchschnittlichen Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen liegen 2022 in Swisttal bei 996 Euro.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Gemeinde Swisttal weist im Vergleich 2022 höhere Kostenerstattungen je Fall auf als 75 Prozent der geprüften Kommunen. Wie in Kapitel 4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung dargestellt, kann die Gemeinde im Vergleichsjahr die Hälfte ihrer gesamten Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen durch die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen refinanzieren.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Swisttal macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen geltend, wenn sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt hat. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde Swisttal bislang jedoch nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	130	E1	Die Gemeinde Swisttal sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.	130
Verfahrensstandards					
F2	Die Gemeinde Swisttal verfügt bisher nicht über schriftliche Standards für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei Personalfuktuation und spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.	131	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen künftig auch Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	131
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die Gemeinde Swisttal hat 2022 einen erhöhten Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen, da sie ihre Aufwendungen nur in einem von zwei Fällen über Erträge decken konnte. Die Fallaufwendungen sind vergleichsweise niedrig, und Kostenerstattungsansprüche macht die Gemeinde konsequent geltend.	132	E3	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Gemeinde Swisttal mögliche Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent durchsetzen und weitere Erträge, wie z.B. den Nachlass der Verstorbenen, zur Deckung ihrer Aufwendungen einsetzen.	133

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Swisttal 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 Swisttal betreibt acht kommunale Friedhöfe. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Das Friedhofsamt ist für die Verwaltung und Organisation zuständig, der Baubetriebshof für die Pflege und Grabbereitung und die Finanzabteilung kalkuliert die Gebühren.

Für die Verwaltung ihrer Friedhöfe nutzt die Gemeinde Swisttal bereits gut strukturierte Prozesse, einschließlich einer Fachsoftware. Allerdings fehlt dem Baubetriebshof der Zugang zu diesem System, was die Effizienz beeinträchtigt. Die Digitalisierung der Grün- und Wegeflächendaten steht noch aus. Hier besteht ebenfalls Verbesserungspotenzial.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde, betreffend ihre Friedhöfe, ist ausbaufähig. Aktuell informiert die Gemeinde auf ihrer Homepage über Bestattungsmöglichkeiten. Sie plant aber eine Erweiterung dieser Informationen und mehr öffentliche Veranstaltungen.

Die Gemeinde hat den gesetzlich vorgeschriebenen Kalkulationszeitraum von drei Jahren überschritten. Daher ist eine Neukalkulation erforderlich, um die tatsächlichen Kosten des Friedhofsbetriebs abzubilden und eine rechtssichere Gebührenerhebung sicherzustellen.

Über detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen verfügt die Gemeinde Swisttal noch nicht. Die Gemeinde plant aber alle Friedhofsflächen, einschließlich der Grün- und Wegeflächen, neu zu vermessen und digital zu erfassen, sodass zukünftig längerfristige Planungen zu den Friedhofsflächen möglich sind. Zudem fehlen noch verbindliche Pflegestandards für die Grünflächen, was die Steuerung der Pflege erschwert.

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 2022

Grund- / Kennzahlen	Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	8	1	2	4	7	22	36
Kommunale Friedhofsfläche in qm	79.192	4.900	55.475	69.907	86.672	125.818	36
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	74,55	6,94	52,82	69,31	77,95	107	36

Grund- / Kennzahlen	Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,11	1,20	1,95	2,39	2,86	4,08	36
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	82,96	60,96	80,14	82,97	85,75	89,86	46
Erholungs- und Grünfläche je EW in qm	2.786	735	2.279	3.320	4.638	13.234	46
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	4,27	0,24	2,62	3,49	4,47	6,73	36

Die **Gemeinde Swisttal** bestehend aus zehn Ortschaften und verfügt über acht kommunale Friedhöfe, darunter einen jüdischen Gedenkfriedhof, in den Ortsteilen Buschhoven, Heimerzheim, Ludendorf, Miel, Morenhoven, Odendorf und Ollheim.

Die gesamte kommunale Friedhofsfläche in Swisttal liegt über dem Durchschnittswert im interkommunalen Vergleich, ebenso die einwohnerbezogene Friedhofsfläche. Obwohl es in Swisttal ausschließlich kommunale Friedhöfe gibt, werden nur rund Dreiviertel aller Sterbefälle auf kommunalen Friedhöfen bestattet. Auch die Anzahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche ist mit 2,11 Bestattungen geringer als in anderen Kommunen.

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 Verantwortlichkeiten sowie die Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Gemeinde Swisttal klar geregelt.

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

Für die Organisation des Friedhofswesens in der **Gemeinde Swisttal** sind klare Zuständigkeiten festgelegt. Die Friedhofsverwaltung ist dem Fachbereich II „Soziales / Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ und dort dem Fachgebiet 1 „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ zugeordnet. Das Fachgebiet 1 ist verantwortlich für die Satzung, Beratung, Organisation und Abrechnung der Bestattungen. Der Baubetriebshof, der dem Fachbereich III "Gemeindeentwicklung" zugeordnet ist, übernimmt die Grabbereitung und Friedhofspflege. Das Fachgebiet 1 im Fachbereich IV "Finanzen, Controlling, Kasse, Steuern und Abgaben," ist für die Gebührenkalkulation zuständig. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind zwischen diesen Organisationseinheiten ein-

deutig abgegrenzt, um Schnittstellenprobleme und Doppelarbeiten zu vermeiden. Friedhofsverwaltung und Baubetriebshof tauschen sich wöchentlich aus, sodass eine regelmäßige Abstimmung gewährleistet ist.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal hat bisher nur allgemeine Ziele für das Friedhofswesen festgelegt.

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

Die **Gemeinde Swisttal** steuert das Friedhofswesen durch ein Friedhofskonzept (siehe Kapitel 4.6.2) aus dem Jahr 2014. Das Ziel ist, den veränderten Bestattungsbedürfnissen gerecht zu werden. Im Friedhofskonzept hat die Gemeinde folgende Ziele formuliert:

- Die langfristige Sicherstellung von Bestattungen auf den vorhandenen Friedhofsflächen bis 2030,
- die Einführung neuer Bestattungsformen und die effiziente Nutzung der Friedhofsflächen,
- freiwerdende Flächen sollen vermarktet werden können.

Diese Ziele könnte die Gemeinde Swisttal weiter konkretisieren, z.B.:

- Vollständige digitale Erfassung aller Friedhofsflächen bis Ende 2025
- Verbesserung der Attraktivität und Steigerung der Nutzung der Trauerhallen, um langfristig einen höheren Kostendeckungsgrad zu erreichen.

Zur Messung der Zielerreichung bieten sich folgende Kennzahlen an:

- Prozentsatz der digital erfassten Friedhofsflächen
- Kostendeckungsgrad der Trauerhallen, jährlich ermittelt.

Sobald die Gemeinde Swisttal ihre Friedhofsflächen erfasst hat, sollte sie weitere Ziele und Kennzahlen zu den verschiedenen Flächen (z.B. belegte und freie Bestattungsflächen) erheben.

Ein strukturiertes Berichtswesen ist essenziell, um regelmäßig beurteilen zu können, inwieweit die gesetzten Ziele erreicht wurden. So kann die Gemeinde auch die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen bewerten und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen. Die Einführung solcher Steuerungsinstrumente würde nicht nur zur Transparenz beitragen, sondern auch die Entscheidungsfindung auf eine solide Datenbasis stellen und eine gezielte Weiterentwicklung des Friedhofswesens ermöglichen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte ein Kennzahlensystem entwickeln und regelmäßig auswerten. Um die operative Steuerung zu unterstützen und Transparenz für alle Beteiligten zu schaffen, sollte sie ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Durch den Einsatz einer Fachsoftware verfügt die Gemeinde Swisttal über einen umfangreichen und aktuellen Datensatz für ihr Friedhofswesen. Der Baubetriebshof kann bisher nicht auf die Software zugreifen.

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 Swisttal** nutzt für die Steuerung und Verwaltung ihrer Friedhöfe eine Fachsoftware. Diese dient der Datenerfassung. Die Software ermöglicht es beispielsweise aber auch, Statistiken zu erstellen, Gebührenbescheide zu erzeugen, Informationen direkt an den kreditorenschen Bereich zu übermitteln, Bürgerinnen und Bürger bezüglich des Nutzungsendes zu erinnern und Bilder hochzuladen. Zusätzlich kommt eine Webanwendung zum Einsatz, die einen digitalen und umfassenden Überblick über den gesamten Grabbestand bietet.

Nach Aussage der Gemeinde hat der Baubetriebshof zurzeit keinen Zugang zu diesem Programm, was sich als nachteilig erweist, da die Effizienz und Koordination der Friedhofspflege und -verwaltung beeinträchtigt ist. Wenn der Baubetriebshof Zugang zu dem System erhalten würde, könnte dies die operative Abwicklung vereinfachen. Ein Vorteil wäre beispielsweise, dass der Baubetriebshof konkrete Grabstellen sofort ermitteln könnte. Weitere Beschreibungen oder Ausdrücke der Friedhofsverwaltung würden nicht mehr benötigt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte dem Baubetriebshof Zugang zur bestehenden Fachsoftware ermöglichen.

In den Vergleichskommunen hat die gpaNRW teilweise bereits einen Online-Kalender vorgefunden. Hierüber können sich die Bestatter bzw. auch die Angehörigen neben einem Bestattungstermin bereits eine Grabstelle auf digitalen Plänen aussuchen und buchen. Dies hat viele Vorteile. Beispielsweise entfällt die personalintensive Begehung der Friedhöfe mit den Angehörigen. Zudem kann die Gemeinde durch die Möglichkeit der digitalen Buchung die Belegungen auf den Friedhöfen steuern, indem sie lediglich eine begrenzte und ausgewählte Zahl freier Grabstellen freigibt.

Die Daten in der Fachsoftware sind in Swisttal größtenteils aktuell und vollständig. Eine vollständige Aktualisierung der Daten im System steht aber noch aus. Darüber hinaus pflegt die Gemeinde (geo-)grafische Informationen der Friedhöfe. Im Jahr 2025 sollen die Friedhöfe in der Gemeinde Swisttal neu vermessen werden, um die genauen Flächengrößen und -grenzen zu überprüfen und alle Friedhofsflächen detailliert in der Fachsoftware abzubilden.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal informiert auf der eigenen Internetseite bisher nur in geringem Umfang über ihr Angebot im Friedhofswesen.

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

Die **Gemeinde Swisttal** verfügt derzeit über keine spezialisierte Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofswesen. Auf der offiziellen Internetseite werden die Standorte der Friedhöfe genannt, ohne detaillierte Informationen zu Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen oder spezifische Kontaktdaten bereitzustellen. Eine Aktualisierung der Webseite ist jedoch demnächst geplant. Die anstehende Überarbeitung der Webseite bietet die Gelegenheit, umfangreiche Informationen über das Friedhofswesen bereitzustellen. Neben den Sprechzeiten und Ansprechpersonen sollten die Gemeinde auch die verschiedenen Bestattungsmöglichkeiten, Gebühren und weitere Dienstleistungen detailliert darstellen.

Die Gemeinde Swisttal bietet den Bürgerinnen und Bürgern keine zusätzlichen Informationen, wie z.B. in Flyern oder Broschüren. Lediglich eine Informationsveranstaltung findet im Zuge des jährlichen Gedenkereignisses am Ehrenfriedhof statt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Swisttal sollte die geplante Überarbeitung ihrer Internetseite zum Anlass nehmen, ihre Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des Friedhofswesens zu intensivieren und umfassend auf ihrer Internetseite über Angebote informieren.

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal hat die Friedhofsgebühren zuletzt 2016 kalkuliert und damit den gesetzlich normierten Kalkulationszeitraum von drei Jahren überschritten.

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

Die **Gemeinde Swisttal** hat die Friedhofsgebühren zuletzt im Jahr 2016 kalkuliert. Sie plant eine neue Kalkulation für 2025/2026. Obwohl in der Gemeinde keine feste Regelung für die Häufigkeit der Neukalkulation der Friedhofsgebühren existiert, erfolgen regelmäßige Nachkalkulationen auf Basis von Mengendaten aus dem Friedhofsprogramm. Mengendaten beinhalten dabei beispielsweise Informationen zur Anzahl der durchgeführten Bestattungen oder der vergebenen Grabstellen. Diese Daten werden genutzt um zu ermitteln, ob die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben im Einklang stehen. Diese Nachkalkulationen dienen der Ermittlung der Über- oder Unterdeckungen für die jeweiligen Haushaltsjahre. Aufgrund außergewöhnlicher Umstände, wie die Corona-Pandemie und die Unwetterkatastrophe, wurden in den vergangenen Jahren keine Nachkalkulationen vorgenommen. Erst im Jahr 2023 führte die Gemeinde eine Nachkalkulation durch.

In der aktuellen Praxis berechnet die Gemeinde Swisttal Abschreibungen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten, was konform mit der geltenden Rechtsprechung ist. Die gpaNRW empfiehlt jedoch, Abschreibungen auf der Grundlage von Wiederbeschaffungszeitwerten vorzunehmen, um Preissteigerungen bei der Ersatzbeschaffung aufzufangen und eine realistischere Kostenermittlung zu gewährleisten.

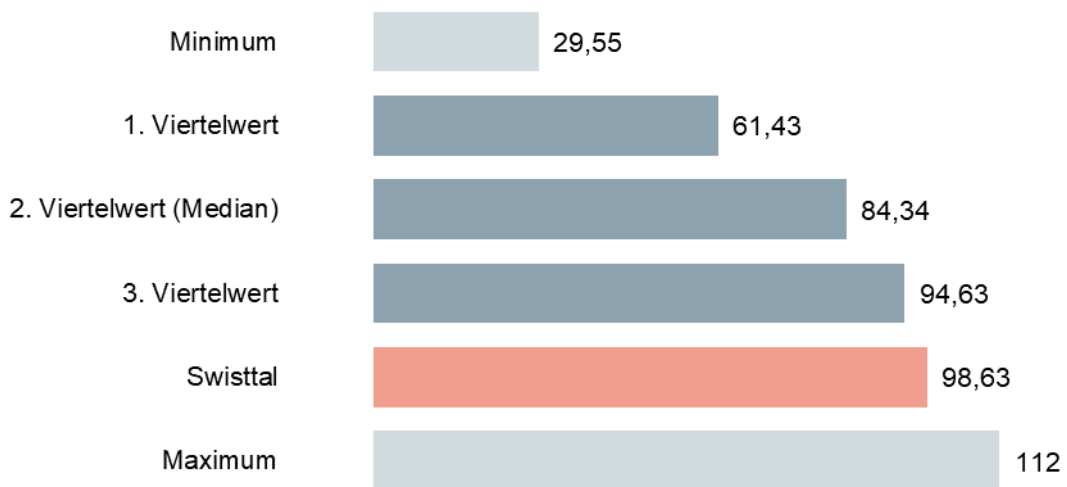
Während die Gemeinde keinen festgelegten Kalkulationszeitraum für die Gebühren festgelegt hat, schreibt § 6 Abs. 4 KAG NRW einen Zeitraum von maximal drei Jahren für die Gebührenkalkulation vor. Um den rechtlichen Vorgaben zu entsprechen und finanzielle Schwankungen besser auszugleichen, wäre es ratsam, die Gebühren regelmäßig zu kalkulieren.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Swisttal sollte mindestens alle drei Jahre eine Gebührenkalkulation durchführen, um Änderungen bei den Fallzahlen und Kosten angemessen zu berücksichtigen.

Die gpaNRW stellt die Kostendeckung anhand des Kostendeckungsgrades dar. Dieser wird aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten gebildet. Im Vergleichsjahr 2022 weist die Gemeinde einen überdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad auf und erreicht nahezu die vollständige Kostendeckung.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich erreicht die Gemeinde Swisttal mit einem Kostendeckungsgrad von 98,63 Prozent im Friedhofswesen einen hohen Kostendeckungsgrad.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent Swisttal

2019	2020	2021
81,93	83,50	82,12

In den Jahren 2019 bis 2021, die durch die Corona-Pandemie geprägt waren, blieb der Kostendeckungsgrad der Gemeinde Swisttal trotz der Herausforderungen dieser außergewöhnlichen Zeit relativ stabil.

5.5.2 Grabnutzung

➔ Feststellung

Die Gemeinde Swisttal orientiert sich in der Nachkalkulation der Friedhofsgebühren vorrangig an der Fläche und der Nutzungszeit. Die Neukalkulation der Gebühren ist für 2025/2026 geplant.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³¹ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Im Bereich der Grabnutzung hat die **Gemeinde Swisttal** in der Gebührenkalkulation im Jahr 2016 strukturelle Veränderungen vorgenommen, indem sie neue Bestattungsformen wie Gemeinschaftsrasenfelder, Baumbestattungen, Gemeinschaftsrasenurnengräber und gestaltete Urnengrabfelder aufgenommen hat.

Die Gemeinde Swisttal berechnet ihre Grabnutzungsgebühren mithilfe einer Äquivalenzziffernkalkulation. Dieses Verfahren ermöglicht es, die unterschiedlichen Vorteile und Eigenschaften der verschiedenen Grabarten angemessen in den Gebührensätzen zu berücksichtigen.

In der vorgelegten Nachkalkulation der Friedhofsgebühren berücksichtigt die Gemeinde die Fläche und Nutzungszeit jeder Grabstätte, um die Kosten fair auf die verschiedenen Bestattungsformen zu verteilen. Alle Nutzer tragen eine allgemeine Fallpauschale zur Deckung der Infrastrukturkosten. Spezifische Pflegekosten werden direkt den entsprechenden Grabarten, wie z. B. anonyme Aschenbeisetzungen und Baumbestattungen, zugerechnet. Jedoch bewertet die Gemeinde in der Nachkalkulation keine zusätzlichen Vorteile bestimmter Grabarten, wie eine besondere Lage oder verlängerte Nutzungszeiten. Diese fehlende Bewertung kann zu einer Unterbewertung einiger Grabarten führen, was die Einnahmen beeinträchtigen könnte.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte bei ihrer Neukalkulation der Gebühren die Vorteile bestimmter Grabarten berücksichtigen.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal hält sechs Trauerhallen vor, die auf Grund der umliegenden Konkurrenz und des schlechten Zustandes wenig genutzt werden.

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.

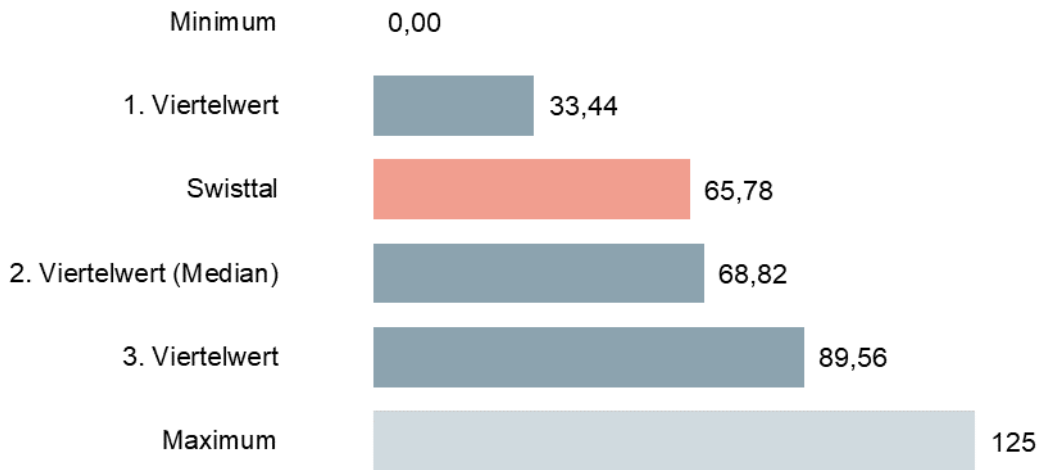
Die **Gemeinde Swisttal** verfügt über sechs Trauerhallen. Jedoch besteht in der Gemeinde eine große Konkurrenzsituation zu privaten Anbietern, da viele Bestatter über eigene Abschiedsräume verfügen. Die eigenen kommunalen Trauerhallen sind in einem schlechten Zustand, wobei zwei aufgrund von Flutschäden und Schimmelbefall derzeit gar nicht nutzbar sind. Im Rahmen des Friedhofskonzepts gab es detaillierte Pläne, die kommunalen Trauerhallen abzureißen. Der Abriss der Trauerhalle auf dem Friedhof in Odendorf führte jedoch zu großer Unzufriedenheit in der Bevölkerung, sodass man die Abrisspläne verworfen hat. Auf dem Friedhof Odendorf hat die Gemeinde als Ersatz für die Trauerhalle ein Carport mit einem Gedenkplatz

³¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

errichtet. Langfristig gibt es Überlegungen, unter dem Carport Kolumbarien zu errichten. Dies könnte eine neue Form der Bestattung und Gedenkstätte darstellen.

Aktuell stellen die kommunalen Trauerhallen kein attraktives oder bedarfsgerechtes Angebot dar und werden nur wenig genutzt.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



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



Im interkommunalen Vergleich weist Swisttal mit einem Wert von 65,78 Prozent einen Kostendeckungsgrad unter dem Median auf.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an kommunalen Bestattungen in Prozent Swisttal

2019	2020	2021	2022
33,11	28,48	31,18	33,54

Im Zuge kommunaler Bestattungen werden die Trauerhallen auf den Swisttaler Friedhöfen nur wenig genutzt. Von 2019 bis 2022 zeigt die prozentuale Nutzung der Trauerhallen in Swisttal eine leichte Schwankung. Der Rückgang im Jahr 2020 ist auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Ab 2021 steigt die Nutzung wieder leicht an, bleibt jedoch auf einem insgesamt niedrigen Niveau. Gründe dafür sind unter anderem der schlechte Zustand der Trauerhallen und die Schließung zweier Trauerhallen aufgrund der Flutschäden.

Nutzung der jeweiligen Trauerhallen nach Standorten in Swisttal

Jahr	Buschhoven	Heimerzheim	Morenhoven	Ollheim
2022	9	29	4	2
2023	17	26	2	1

Die Nutzung der vier Trauerhallen in Swisttal zeigt deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Standorten. Während in Buschhoven ein Anstieg der Nutzung zu verzeichnen ist, gibt es in Heimerzheim einen leichten Rückgang. In Morenhoven und Ollheim werden die Trauerhallen kaum genutzt. Bereits im Friedhofskonzept hat die Gemeinde angedacht, die Friedhofshalle auf dem Friedhof Morenhoven in ein Kolumbarium umzunutzen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Swisttal sollte prüfen, ob die wenig genutzten Trauerhallen in Morenhoven und Ollheim weiterhin benötigt werden oder alternativ genutzt werden können.

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

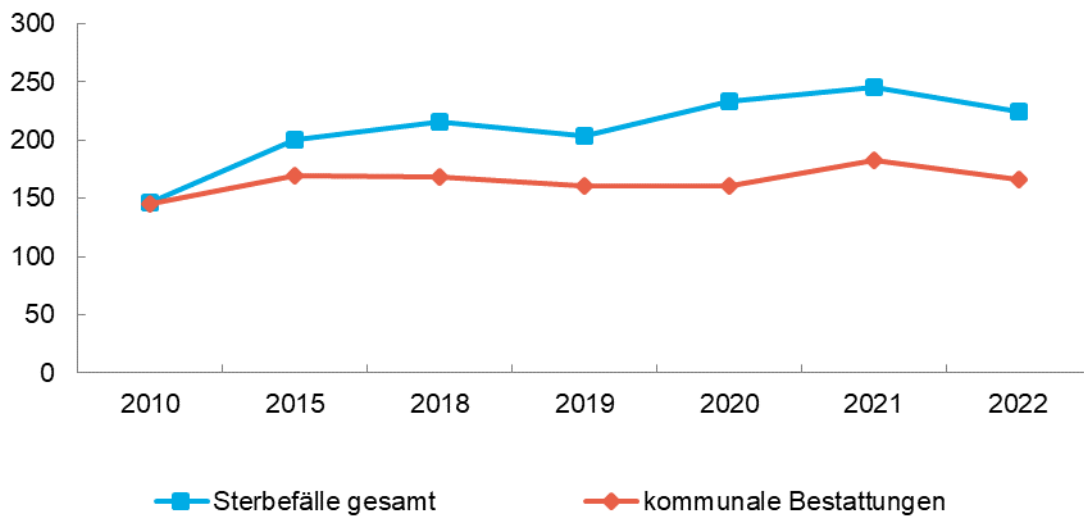
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

In der **Gemeinde Swisttal** wächst die Bevölkerungszahl in den letzten Jahren kontinuierlich. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 prognostiziert IT.NRW für das Jahr 2040 einen Bevölkerungszuwachs von etwa 15,5 Prozent. Gleichzeitig steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und wird sich bis zum Jahr 2040 deutlich mehr als verdoppeln. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das gemeindliche Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

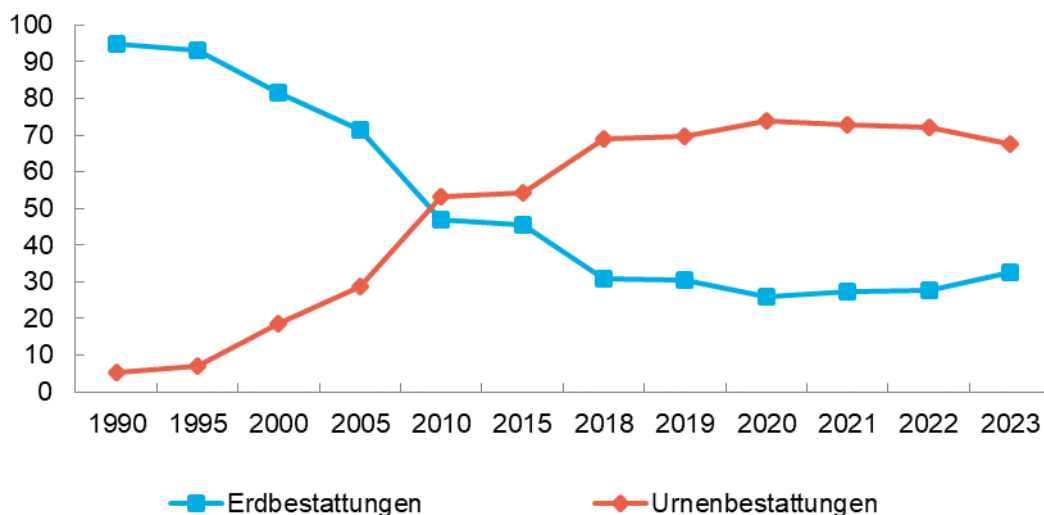
Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und kommunalen Bestattungen sowie der Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Swisttal



Die Anzahl der Sterbefälle ist im Betrachtungszeitraum gestiegen. Von 2010 bis 2018 ist ein Anstieg zu erkennen, ebenso von 2019 bis 2021. Die Anzahl der kommunalen Bestattungen hat sich im Betrachtungszeitraum kaum erhöht. Die Differenz zwischen Sterbefällen und kommunalen Bestattungen ist größer geworden was bedeutet, dass der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen geringer geworden ist. Das Angebot neuer Bestattungsformen hat somit insgesamt nicht zu mehr Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen geführt. Rund ein Viertel der in Swisttal Verstorbenen werden außerhalb der Gemeinde bestattet.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Swisttal



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. So auch in der Gemeinde Swisttal. Der Anteil der Urnenbestattungen lag unter zehn Prozent. Ab 1995 ist der

Anteil der Urnenbestattungen in Swisttal stark angestiegen. Im Jahr 2010 war er bereits etwas höher als der der Erdbestattungen. Seitdem ist der Anteil stark gestiegen, sodass Urnenbestattungen die dominierende Bestattungsform auf den kommunalen Friedhöfen sind. Die Grafik verdeutlicht den Wandel in der Bestattungspräferenz der Einwohnerinnen und Einwohner.

Auffällig ist in Swisttal, dass der Anteil der Erdbestattungen im Jahr 2023 wieder gestiegen ist. Hier könnte sich die Bestattungsform des Gemeinschaftsrasenfeldes auswirken. Bei dieser Bestattungsform können auf einer Wiese in Reihen Erdbestattungen stattfinden. Die anschließende Pflege übernimmt die Gemeinde.

In der nachfolgenden Tabelle wird deutlich, dass der Anteil der Urnenbestattungen in Swisttal im Jahr 2022 bereits höher ist als in vielen Vergleichskommunen.

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

Kennzahlen	Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	26,95	12,77	22,13	31,47	39,70	71,08	36
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	73,05	28,43	57,87	67,15	76,84	87,23	36

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

Aufgrund einer fehlenden Datenbasis hat die Gemeinde Swisttal keine Informationen zur Auslastung ihrer Friedhofs- und Bestattungsflächen.

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.

Die **Gemeinde Swisttal** kann aufgrund fehlender Daten ihre Friedhofsflächen nicht nach unterschiedlichen Funktionen aufteilen. Sie hat daher keine Informationen zu den Bestattungsflächen

sowie den Grün- und Wegeflächen und Funktionsflächen. Aus Sicht der gpaNRW ist die Kenntnis der Flächen wichtig für die Planung und effektive Steuerung der Friedhofsflächen. Insbesondere sollte die Gemeinde die Bestattungsflächen, einschließlich der belegten und unbelegten Grabstellen kennen, um auf der Basis die neue Belegung zu steuern und zukünftig auch Flächen freiziehen zu können.

In dieser Prüfung können wir daher keinen interkommunalen Vergleich von Kennzahlen zu den Friedhofsflächen der Gemeinde Swisttal darstellen und keine Analyse dazu vornehmen.

In der nachfolgenden Tabelle zeigen wir den Vergleich der Flächenanteile der Grabarten. Diese können wir für die Gemeinde Swisttal nicht darstellen. Die gpaNRW errechnet die Bestattungsfläche anhand der Friedhofsfläche abzüglich der Funktionsfläche und der Grün- und Wegefläche. Der interkommunale Vergleich kann der Gemeinde Swisttal als Orientierung für spätere Auswertungen dienen.

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	11,43	22,83	35,73	53,42	86,10	27
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	7,94	20,79	32,39	48,50	79,37	27
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	0,60	1,59	2,74	4,18	9,85	27

→ Empfehlung

Die Gemeinde Swisttal sollte Maßnahmen zur Verbesserung der Datenlage ergreifen. Dafür sollte sie die geplante digitale Vermessung ihrer Friedhöfe und eine anschließende Erfassung der einzelnen Flächendaten nutzen.

Trotz der Schwierigkeiten, die mit der unzureichenden Datenlage verbunden sind, unternimmt die Gemeinde Swisttal Schritte, um die Nutzung ihrer Friedhofsflächen zu optimieren. Durch den gezielten Ansatz, freie Flächen zunächst offen zu halten und systematisch für neue Urnengräber zu nutzen, strebt die Gemeinde eine bessere Auslastung der unbelegten Bestattungsflächen an. Sogenannte „Flickenteppiche“, die nach Aussage der Gemeinde auf allen Friedhöfen vorhanden sind, steuert die Gemeinde direkt durch die Belegungsstrategie (siehe Kapitel 4.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche). Auf Friedhöfen mit hoher Nachfrage nach Urnenplätzen, werden bewusst Bereiche ausgewählt, um diese mit Urnengräbern zu belegen, wenn Erdgräber wegfallen.

Im Jahr 2014 entwickelte die Gemeinde Swisttal, in Zusammenarbeit mit dem Atelier Esser, Ingenieure und Landschaftsarchitekten, ein umfassendes Friedhofskonzept, um den Herausforderungen der sich verändernden Bestattungskultur gerecht zu werden und eine langfristige, wirtschaftliche Pflege der Friedhöfe zu gewährleisten.

Das Friedhofskonzept verfolgt mehrere Hauptziele:

- Langfristige Sicherstellung der Bestattungen bis 2030: Die bestehenden Friedhofsflächen sollen so organisiert und genutzt werden, dass sie den Bedarf der kommenden Jahrzehnte decken.
- Einführung neuer Bestattungsformen: Neben traditionellen Erdbestattungen sollen moderne Alternativen wie Gemeinschaftsrasengrabfelder, Baumbestattungen, Urnenwände und gestaltete Gemeinschaftsurnengrabfelder angeboten werden. Diese neuen Formen sollen den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen und gleichzeitig die Attraktivität der Friedhöfe erhöhen.
- Effiziente Flächennutzung: Ein zentrales Anliegen des Konzepts ist es, die vorhandenen Flächen auf den Friedhöfen optimal zu nutzen. Dies beinhaltet die Umwandlung nicht mehr benötigter Flächen in andere Nutzungsarten, wie etwa die Baumbestattung, und die Konzentration der Bestattungsflächen, um Pflegekosten zu reduzieren.
- Umwandlung und Vermarktung freierwerdender Flächen: Das Konzept sieht vor, langfristig nicht mehr benötigte Flächen freizuziehen und für andere Nutzungen zu erschließen.

Die Umsetzung des Konzepts erfolgt schrittweise, mit einem klaren Fokus auf eine nachhaltige und flexible Nutzung der Friedhofsflächen. Einige konkrete Maßnahmen beinhalten die Umwandlung von Trauerhallen in Kolumbarien und die Entwidmung von Teilflächen für andere kommunale Zwecke, wie den Bau eines Kindergartens in Morenhoven oder die Ausweisung von Bauland in Odendorf.

Insgesamt zielt das Konzept darauf ab, die Friedhöfe der Gemeinde Swisttal sowohl funktional als auch optisch attraktiver zu gestalten.

Das Konzept enthält zudem Pläne zur Konzentration der Bestattungsflächen, um langfristig Flächen freizuziehen und sie für andere Nutzungen verfügbar zu machen. Die Flächennutzung soll weiter optimiert werden. Insgesamt soll das Friedhofskonzept sicherstellen, dass die Friedhöfe der Gemeinde Swisttal sowohl funktional als auch ästhetisch ansprechend bleiben. Der detaillierte Umsetzungsplan der Gemeinde soll dazu beitragen, dass diese Ziele schrittweise und erfolgreich erreicht werden.

Die Gemeinde berichtet regelmäßig in den politischen Gremien über den Stand der Umsetzung des Friedhofskonzeptes.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Die Gemeinde Swisttal nimmt eine nachfrageorientierte Planung ihrer Friedhofsflächen vor.

Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freierwerdenden

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.

Im Bereich der Bestattungsflächenentwicklung hat die **Gemeinde Swisttal** Veränderungen vorgenommen, insbesondere durch die Einführung neuer Bestattungsformen, wie im vorherigen Kapitel beschrieben. Die Vergabe der Grabstätten in der Gemeinde Swisttal erfolgt strukturiert. Die Bestatter teilen dem Friedhofsamt die gewünschte Grabart mit. Nach Erhalt dieser Information nimmt die Friedhofsverwaltung Kontakt mit den Angehörigen auf, um einen Vor-Ort-Termin zu vereinbaren, falls es sich um Wahlgrabstätten handelt. Bei Urnenwahlgräbern erfolgt die Vergabe ebenfalls systematisch. Vor Ort können die Angehörigen eine Grabstätte in einem vom Friedhofsamt ausgewählten Bereich auswählen. Bei Reihengrabstätten wird die Grabstätte vom Friedhofsamt vorgegeben.

Die Gemeinde hat auch die sogenannte "Flickenteppiche" im Blick. Die Friedhofsverwaltung achtet darauf, dass die freien Flächen geordnet vergeben werden. Einige dieser freien Flächen sollen zu Urnengräbern umgestaltet werden. In dem Zuge will man die Wege vergrößern, um dem Baubetriebshof die Pflege der Flächen zu erleichtern. Im Rahmen des Friedhofskonzepts hat Gemeinde Swisttal einige Friedhofsteile entwidmet und anderen Nutzungen zugeführt.

Für die Prognose des künftigen Flächenbedarfs stellen wir die Anzahl der frei werdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüber.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Swisttal

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	46
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	85
Neukäufe Urnengräber 2022	40
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	8

Auf der Grundlage der nachgefragten Grabarten im Jahr 2022 werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich fast doppelt so viele Erdgrabstellen frei, als die Gemeinde für Neukäufe benötigt. Bei den Urnengräbern hingegen übersteigt die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich. Hierauf reagiert die Gemeinde, indem sie frei gewordene Erdgrabfelder teilweise zu Urnengrabfeldern umwidmet. Dennoch wird sich die Anzahl freier Grabstellen aufgrund des geringeren Flächenbedarfs einer Urnenbestattung jährlich weiter erhöhen. Um diese freiwerdenden Flächen für größere Umgestaltungen nutzen zu können, ist es notwendig, dass die Gemeinde Informationen zu den verschiedenen Flächen und zu deren Entwicklung vorhält und nutzt.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal hat keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen.

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

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k. A.	14,64	38,89	55,61	67,57	86,73	29
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	14,96	35,88	58,83	67,56	81,93	20
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	18,07	32,45	41,18	64,12	85,04	20

Die **Gemeinde Swisttal** hat keine detaillierten schriftlichen Informationen zu den Grün- und Wegeflächen. Zwar sind ihr durch regelmäßige Begehungen die Vegetationsarten auf den Friedhöfen sowie die Beschaffenheit der Wege bekannt. Flächendaten fehlen aber bisher.

Zu den Vegetationsarten gehören verschiedene Bäume, Sträucher und Stauden, die sowohl als Gestaltungselemente als auch Bestattungszwecken dienen. Beispielsweise werden bestehende Bäume für Baumbestattungen genutzt. Neue Bäume werden kontinuierlich angepflanzt, um diese Bestattungsform zu fördern. Auf den Friedhöfen Morenhoven und Odendorf bietet die Gemeinde Baumbestattungen sowohl unter bestehenden als auch neu angepflanzten Bäumen an. In Bezug auf die Gestaltung und Pflege dieser Friedhofsflächen bestehen mündliche Absprachen zwischen der Friedhofsverwaltung und dem Baubetriebshof. Es wurden bislang keine größeren Umgestaltungen an Grünflächen, wie z.B. die Anlage von Wildblumenwiesen für den Naturschutz, vorgenommen oder Flächen neuen Zwecken zugeführt. Stattdessen liegt der Fokus auf der Instandhaltung und Pflege bestehender Bereiche.

Die Wege auf den Friedhöfen sind so gestaltet, dass sie den Zugang zu den Gräbern und anderen Bereichen erleichtern. Die Hauptwege sind meist breit und gut befestigt, um auch mit Fahrzeugen befahren werden zu können. Ein positiver Schritt in dieser Hinsicht war die Anschaffung

einer neuen Maschine für den Baubetriebshof, welche die Pflege der Wege erleichtert und effizienter gestaltet.

Die Gemeinde Swisttal plant eine Neubewertung und Neuvermessung der Friedhofsflächen für das Jahr 2025. In dem Zuge sollte sie auch ihre Grün- und Wegeflächen erfassen und regelmäßig fortschreiben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte den Plan zur Neuvermessung der Friedhofsflächen vorantreiben und umsetzen und detaillierte Informationen auch zu den Grün- und Wegeflächen erfassen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal hat bisher keine Pflegestandards für ihre Friedhofsflächen definiert.

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.

Die **Gemeinde Swisttal** setzt keine externen Firmen für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen ihrer Friedhöfe ein. Stattdessen ist der Bauhof mit fünf Mitarbeitende für die Pflege der Friedhöfe zuständig. Die Kontrolle der Grün- und Wegepflege erfolgt gelegentlich durch die Friedhofsverwaltung, wenn die Mitarbeitenden im Zuge der Vergabe von Wahlgräbern einen Ortstermin wahrnehmen.

In den letzten Jahren sind die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen im Friedhofs- und Bestattungswesen der Gemeinde Swisttal kontinuierlich gestiegen. Der Anteil dieser Kosten an den Gesamtkosten erhöhte sich von 51,67 Prozent im Jahr 2019 auf 56,26 Prozent im Jahr 2022.

Grund- und Kennzahlen	2019	2020	2021	2022
Anteil Unterhaltungskosten Grün- und Wegefläche an Gesamtkosten in Prozent	51,67	52,85	55,02	56,26

Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der Unterhaltungskosten für Grün- und Wegeflächen in Swisttal deutlich über dem Median und gehört damit zu den höheren Werten im Vergleich.

Grund- und Kennzahlen	Swisttal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Unterhaltungskosten Grün- und Wegefläche an Gesamtkosten in Prozent	56,26	12,60	32,88	38,00	59,86	80,59	25

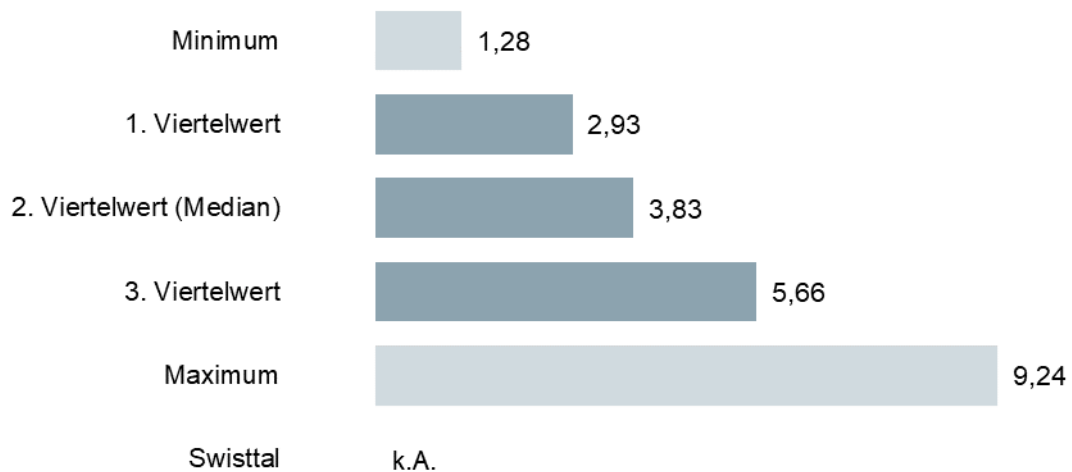
Der Vergleich und der Anstieg der Unterhaltungskosten zeigt, dass die Pflege und Instandhaltung der Friedhofsflächen zunehmend mehr finanzielle Ressourcen bindet. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Gemeinde ihre Pflegestandards an die langfristige Entwicklung der Friedhöfe anpasst und den Nutzen dieser Maßnahmen regelmäßig überprüft. Über die Pflegestandards könnte Swisttal festlegen, welche Flächen repräsentativer und damit auch pflegeintensiver gestaltet werden sollen und welche nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte für die verschiedenen Friedhofsflächen Pflegestandards entwickeln und einführen.

Aufgrund der fehlenden Flächendaten können wir die Kennzahl für die Gemeinde Swisttal nicht abbilden. Die Werte der Vergleichskommunen können der Gemeinde für spätere Auswertungen dienen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Swisttal hat bisher nur allgemeine Ziele für das Friedhofswesen festgelegt.	141	E1	Die Gemeinde sollte ein Kennzahlensystem entwickeln und regelmäßig auswerten. Um die operative Steuerung zu unterstützen und Transparenz für alle Beteiligten zu schaffen, sollte sie ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen.	142
F2	Durch den Einsatz einer Fachsoftware verfügt die Gemeinde Swisttal über einen umfangreichen und aktuellen Datensatz für ihr Friedhofswesen. Der Baubetriebshof kann bisher nicht auf die Software zugreifen.	142	E2	Die Gemeinde sollte dem Baubetriebshof Zugang zur bestehenden Fachsoftware ermöglichen.	142
F3	Die Gemeinde Swisttal informiert auf der eigenen Internetseite bisher nur in geringem Umfang über ihr Angebot im Friedhofswesen.	143	E3	Die Gemeinde Swisttal sollte die geplante Überarbeitung ihrer Internetseite zum Anlass nehmen, ihre Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des Friedhofswesens zu intensivieren und umfassend auf ihrer Internetseite über Angebote informieren.	143
Gebühren					
F4	Die Gemeinde Swisttal hat die Friedhofsgebühren zuletzt 2016 kalkuliert und damit den gesetzlich normierten Kalkulationszeitraum von drei Jahren überschritten.	144	E4	Die Gemeinde Swisttal sollte mindestens alle drei Jahre eine Gebührenkalkulation durchführen, um Änderungen bei den Fallzahlen und Kosten angemessen zu berücksichtigen.	144
F5	Die Gemeinde Swisttal orientiert sich in der Nachkalkulation der Friedhofsgebühren vorrangig an der Fläche und der Nutzungszeit. Die Neukalkulation der Gebühren ist für 2025/2026 geplant.	145	E5	Die Gemeinde sollte bei ihrer Neukalkulation der Gebühren die Vorteile bestimmter Grabarten berücksichtigen.	146
F6	Die Gemeinde Swisttal hält sechs Trauerhallen vor, die auf Grund der umliegenden Konkurrenz und des schlechten Zustandes wenig genutzt werden.	146	E6	Die Gemeinde Swisttal sollte prüfen, ob die wenig genutzten Trauerhallen in Morenhoven und Ollheim weiterhin benötigt werden oder alternativ genutzt werden können.	148
Friedhofsflächen					
F7	Aufgrund einer fehlenden Datenbasis hat die Gemeinde Swisttal keine Informationen zur Auslastung ihrer Friedhofs- und Bestattungsflächen.	150	E7	Die Gemeinde Swisttal sollte Maßnahmen zur Verbesserung der Datenlage ergreifen. Dafür sollte sie die geplante digitale Vermessung ihrer	151

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Friedhöfe und eine anschließende Erfassung der einzelnen Flächendaten nutzen.	
Grün- und Wegeflächen					
F8	Die Gemeinde Swisttal hat keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen.	154	E8	Die Gemeinde Swisttal sollte den Plan zur Neuvermessung der Friedhofsflächen vorantreiben und umsetzen und detaillierte Informationen auch zu den Grün- und Wegeflächen erfassen.	155
F9	Die Gemeinde Swisttal hat bisher keine Pflegestandards für ihre Friedhofsflächen definiert.	155	E9	Die Gemeinde Swisttal sollte für die verschiedenen Friedhofsflächen Pflegestandards entwickeln und einführen.	156

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de