

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Olfen im Jahr
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olfen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Olfen	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	19
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	20
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Olfen	26
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	26
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	27
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Olfen	30
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	53
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	57

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	58
1.4.4	Fördermittelmanagement	62
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	64
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Vergabewesen	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	Organisation des Vergabewesens	79
2.3.1	Organisatorische Regelungen	79
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	82
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	83
2.5	Sponsoring	87
2.6	Nachtragswesen	89
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	89
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	91
2.7	Maßnahmenbetrachtung	92
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	93
3.	Informationstechnik an Schulen	96
3.1	Managementübersicht	96
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	97
3.3	IT an Schulen	97
3.3.1	IT-Steuerung	98
3.3.2	Stand der Digitalisierung	102
3.3.3	IT-Sicherheit	107
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	110
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	111
4.1	Managementübersicht	111
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	111
4.3	Örtliche Strukturen	112
4.4	Rechtmäßigkeit	112
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	113
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	113
4.4.3	Art der Bestattung	114
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	115
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	115
4.5	Verfahrensstandards	116
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	117
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	118
4.6.2	Aufwendungen	119
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	119

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	121
5.	Friedhofswesen	122
5.1	Managementübersicht	122
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	122
5.3	Örtliche Strukturen	123
5.4	Friedhofsmanagement	124
5.4.1	Organisation	125
5.4.2	Steuerung	125
5.4.3	Digitalisierung	126
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	126
5.5	Gebühren	127
5.5.1	Kostendeckung	127
5.5.2	Grabnutzung	129
5.5.3	Trauerhallen	130
5.6	Friedhofsflächen	132
5.6.1	Einflussfaktoren	132
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	135
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	136
5.7	Grün- und Wegeflächen	137
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	137
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	137
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	140
6.	gpa-Kennzahlenset	142
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	142
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	142
6.3	gpa-Kennzahlenset	144
	Kontakt	148

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olfen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Olfen 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 zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie sowie 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 **Haushaltssituation** der Stadt Olfen ist vergleichsweise gut. Im Betrachtungszeitraum erzielte die Stadt Olfen mit Ausnahme des Jahres 2018 Überschüsse. Der Haushalt ist strukturell ausgeglichen. Die gpaNRW sieht nur einen geringen Handlungsbedarf.

Aktuell plant die Stadt Olfen bis einschließlich 2026 Jahresüberschüsse. Dies gelingt zurzeit nur sehr wenigen Kommunen. Vor dem Hintergrund einer aktuell hohen Inflationsrate, steigender Zinsen und gesamtwirtschaftlicher Risiken ist davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Die Stadt sollte daher ihre in der Vergangenheit sehr solide Haushaltswirtschaft fortführen und bei Bedarf auf die weitere Entwicklung reagieren.

Die **Eigenkapitalquote** liegt noch knapp unter dem Median der Vergleichskommunen. In den vergangenen Jahren ist es allerdings gelungen durch die erzielten Jahresüberschüsse weiteres Eigenkapital aufzubauen.

Olfen verfügt über eine gute Liquiditätslage. Die Reinvestitionsbedarfe in die Infrastruktur hat die Stadt im Blick und plant dafür entsprechende Mittel ein. Die geplanten Investitionsmaßnahmen sind größtenteils durch Einzahlungen gedeckt. Die Verantwortlichen haben sehr solide gewirtschaftet. Die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage hat sich dadurch positiv entwickelt.

Die **Haushaltssteuerung** ist gut. Das Finanzcontrolling liefert die notwendigen steuerungsrelevanten Informationen. Ein jährlicher Finanzzwischenbericht zum 30.06. hat seinen Schwerpunkt auf der Ergebnisrechnung und der Entwicklung der Sachkonten. Nach jedem Quartal erfolgt eine Auswertung und Analyse der gebuchten Aufwendungen und Erträge. Bei Auffälligkeiten erfolgt eine Stellungnahme des zuständigen Fachbereichs.

Beim Thema **Fördermittel** gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten. Die gpaNRW sieht diese bei der Akquise und Bearbeitung von Fördermitteln. Hier fehlt es noch an verbindlichen schriftlichen Regelungen

Beim **Kreditmanagement** empfiehlt die gpaNRW die Entscheidungs- und Rechtssicherheit zu erhöhen durch strategische und operative Vorgaben im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie.

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

Die Stadt Olfen hat niemanden mit der Wahrnehmung der **Korruptionsprävention** beauftragt. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wurde noch nicht erstellt. Ähnlich verhält es sich mit verbindlichen Regelungen zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen. Auch eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Stadt noch nicht erstellt. Diese sollte Olfen nun wie geplant zeitnah nachholen und eine Dienstanweisung einschließlich der Regelungen zum Sponsoring erstellen.

Wir haben bei der Stadt Olfen die Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Stadt gehört hier zu den Kommunen mit vergleichsweise hohen Abweichungsquoten.

Bei der Organisation des **Nachtragswesens** bietet sich eine stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle an, da nach unserer Erfahrung aus den Kommunen und Kreisen die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen im Regelfall eine Herausforderung für die Fachbereiche darstellt. Aufwerten könnte die Stadt die Nachtragsbegleitung noch um ein Nachtragsmanagement. Eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte die Stadt Olfen zu Steuerungszwecken nutzen.

Die Stadt Olfen ist im Bereich **Informationstechnik (IT) an Schulen** sehr gut aufgestellt. Die Situation an den Schulen stellt sich in der Gesamtbetrachtung sehr positiv dar. Es findet ein regelmäßiger Austausch zwischen allen Beteiligten statt. Die Rollen und Verantwortungen sind klar definiert. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan sorgt für eine hohe Ausstattungsqualität mit einheitlichen Standards für Präsentations- und Endgeräte und leistungsfähiger Internetanbindung der Schulstandorte. Erfreulich ist, dass es gelingt ein autarkes Betriebsmodell mit vergleichsweise geringen Personalressourcen zu betreiben. Schwächen bestehen dagegen bei Teilaspekten der IT-Sicherheit. Hier bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungen hat es in der Stadt Olfen im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 nicht gegeben. Die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW sind Olfen bekannt. Bei zukünftigen Fällen wird die Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen wie gesetzlich geregelt durchgesetzt. Die Stadt Olfen hat verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen noch nicht schriftlich dokumentiert. Hier sollte die Stadt Olfen künftig entsprechende Grundlagen einführen.

Im **Friedhofswesen** ist auch in Olfen ein geändertes Bestattungsverhalten erkennbar. Während klassische Sargbestattungen rückläufig sind steigt der Anteil an Urnenbestattungen. Als Reaktion auf den Bestattungswandel bietet Olfen unter anderem auch pflegefreie Urnen- und Erdgräber an.

Der Stadt Olfen gelingt es auf den kommunalen Friedhöfen einen hohen Anteil der Sterbefälle in der Kommune bestatten zu lassen.

Die Stadt Olfen hat im Bereich Friedhofswesen ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot geschaffen. Der Kostendeckungsgrad bei der Stadt Olfen ist im Vergleich mit anderen Kommunen hoch. Die Trauerhalle wird ebenfalls häufig genutzt.

Die Stadt Olfen verfügt über keine gute Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen. Sie kann daher die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht abbilden. Die gpaNRW empfiehlt die Voraussetzungen für eine differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen zu schaffen. In diesem Zusammenhang sollten auch die Grün- und Wegeflächen in die Fachsoftware eingepflegt werden sowie Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen definiert werden.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Olfen

0.2.1 Strukturen

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

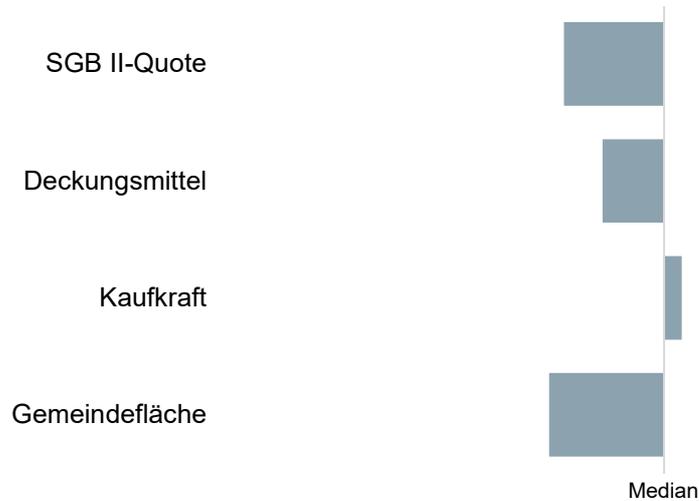
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Olfen. 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

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

Strukturmerkmale Stadt Olfen 2022



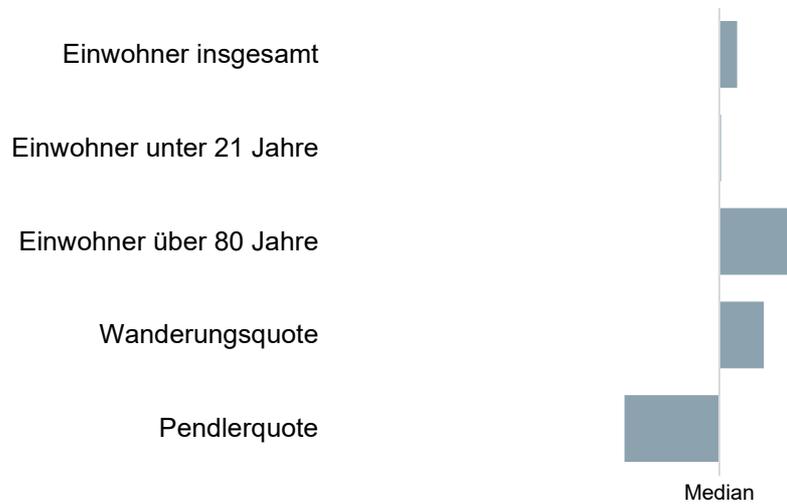
Bei der Stadt Olfen handelt es sich um eine Gemeinde mit einer sehr niedrigen SGB II Quote. Gleichzeitig verfügen die Einwohner über eine leicht über dem Median liegende Kaufkraft. Hierbei handelt es sich um eine gute Ausgangsposition.

Die Gemeindefläche ist unterdurchschnittlich. Auch das wirkt sich positiv auf die Haushaltslage aus, da hierdurch das Straßen- und Wegenetz kleiner ist als in anderen Kommunen. Lediglich bei den Deckungsmitteln steht die Gemeinde im Vergleich zu anderen Gemeinden schlechter da.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Stadt Olfen 2022



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 ist in den letzten Jahren leicht gestiegen. Insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner über 80 Jahren hat es eine Zunahme gegeben während der Anstieg bei den Einwohnern unter 21 Jahren relativ moderat ausgefallen ist. Olfen ist eine attraktive Gemeinde. In den letzten Jahren gab es mehr Zuzüge als Wegzüge auch wenn die Arbeitsplätze überwiegend nicht vor Ort sind und die Auspendlerquote hoch ist.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind regelmäßig Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen. Die Ergebnisse und Beschlüsse fließen in die weitere Arbeit der Kommune ein. Zukünftig geben alle Kommunen eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Pro-

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

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Olfen haben wir in der Zeit von April 2022 bis Juni 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Olfen überwiegend das Jahr 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thomas Knuth
Finanzen	Martha Scholz
Vergabewesen	Martina Loebardt
Informationstechnik an Schulen	Rita Schroer
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Hermann Ptok
Friedhofswesen	Hermann Ptok

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

Am 29. Juni 2023 wurde der Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 30. Oktober 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Thomas Knuth

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Olfen hat einen zentralen Überblick über ihr Fördermittelmanagement geschaffen. Verbindliche, schriftliche Vorgaben sind jedoch noch nicht vorhanden.	E1	Die Stadt Olfen sollte die bisherige Praxis in einem für alle zugänglichen Regelwerk festhalten, welches bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Dies würde einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.
F2	Die Stadt Olfen fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E2	Die Stadt Olfen sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden, entsprechende Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Standards auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln..
F3	Bisher hat die Stadt Olfen noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Kreditmanagement schriftlich fixiert.	E3	Die Stadt Olfen sollte für einen künftigen Fall grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren so-wie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, fest-schreiben.
F4	Bisher hat die Stadt Olfen noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Die Stadt Olfen sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Olfen hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie hat in ihrer Dienstanweisung zum Vergabewesen aus dem Jahr 2021 verbindliche Regelungen aufgestellt, die teilweise überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig sind.	E1.1	Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Stadt Olfen möglichst zeitnah ihre Vergabedienstanweisung ergänzen und verbindliche Regelungen im Umgang mit Bekanntmachungen im Zusammenhang mit Vergabeverfahren treffen

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Olfen sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen
F2	Die Stadt Olfen beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses ihren Rechnungsprüfungsausschuss. Darüber hinaus nutzt die Stadt die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben durch andere kommunale Rechnungsprüfer oder private Prüfungsinstitutionen erfolgt nicht.	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Olfen die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.
F3	Die Stadt Olfen hat nur wenige Regelungen zur Korruptionsprävention in ihrer allgemeinen Geschäftsordnung getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruption gibt es nicht. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.	E3.1	Die Stadt Olfen sollte konkrete Regelungen zur Korruptionsprävention in einer separaten Dienstanweisung treffen.
		E3.2	Die Stadt Olfen sollte zeitnah eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage kann sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.
		E3.3	Die Stadt Olfen sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.
		E3.4	Die Stadt Olfen sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F4	Die Stadt Olfen hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.	E4	Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Stadt Olfen verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Olfen Im Vergleichsjahr 2021 oberhalb des Median. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Abweichungsquote reduziert. Bei einzelnen Baumaßnahmen sind teilweise sehr hohe Abweichungsquoten zu beobachten.	E5	Die Stadt Olfen sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
F6	Die Stadt Olfen bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Die zentrale Vergabestelle wird bei der Erteilung von Auftragsänderungen sowie Nachträgen nicht eingebunden. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	E6.1	Die Stadt Olfen sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen von der zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten lassen.
		E6.2	Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt Olfen ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Olfen ist bei der IT-Steuerung größtenteils gut aufgestellt. Sie hat vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.	E1.1	Die Stadt Olfen sollte den Prozess zur IT-Ausstattung verbindlich regeln.
		E1.2	Die Stadt Olfen sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.
		E1.3	Die Stadt Olfen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Olfen weisen Defizite auf. Durch diverse Optimierungsansätze können potenziellen Sicherheitsrisiken noch besser begegnet werden.	E2	Die Stadt Olfen sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Olfen hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung noch nicht schriftlich erarbeitet.	E1	Die Stadt Olfen sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren und auch die organisatorischen Vorbereitungen hierfür treffen. Zudem empfehlen sich Schulungen der Mitarbeiter.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Olfen hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.	E1	Die Stadt Olfen sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Stadt Olfen setzt eine Fachsoftware für das Friedhofs- und Bestattungswesen ein. Informationen zu den Grün- und Wegeflächen sind jedoch nicht eingepflegt.	E2	Die Stadt Olfen sollte die Grün- und Wegeflächen in die Fachsoftware einpflegen. Zudem sollte die Stadt eine Verknüpfung mit dem Grünflächeninformationssystem prüfen.
F3	Die Stadt Olfen betreibt für den kommunalen Friedhof Öffentlichkeitsarbeit, kann diese aber noch optimieren.	E3	Die Stadt Olfen sollte den Internetauftritt zum Friedhofswesen um Informationen zur Trauerhalle, den Grabarten und weiteren Leistungen erweitern. Insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten sollte eine gezielte Bewerbung vorgenommen werden.
F4	Die Stadt Olfen kann die Friedhofsflächen nicht differenziert abbilden.	E4	Die Stadt Olfen sollte die Voraussetzung für eine differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen schaffen und diese zur Steuerung nutzen.
F5	Die Stadt Olfen verfügt über keine differenzierten Daten für die Grün- und Wegeflächen.	E5	Die Stadt Olfen sollte angemessene Kenntnisse über Flächen, Vegetationsarten und Beschaffenheit der Wege für eine Steuerung vorhalten.
F6	Die Stadt Olfen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht abbilden.	E6	Die Stadt Olfen sollte die Kosten für die Grün- und Wegefläche getrennt erfassen und auswerten. Zudem sollte die Stadt Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen definieren.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

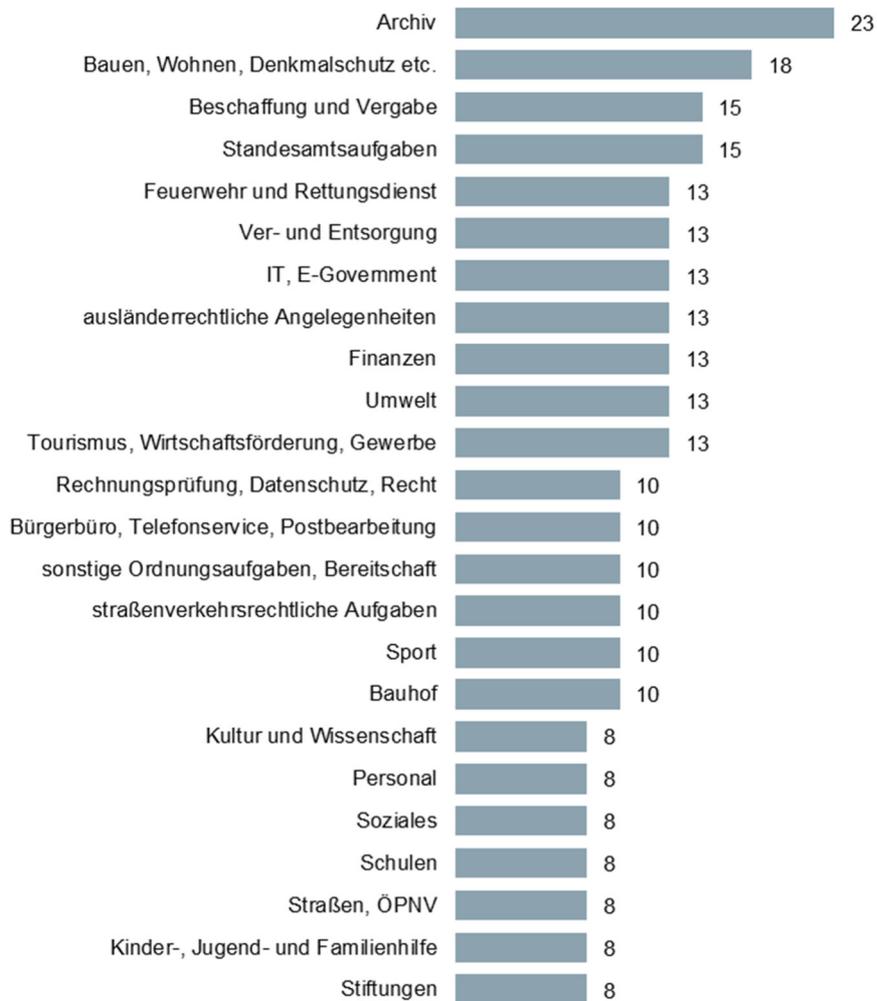


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die übrige Themenreihenfolge noch keine klaren Prioritäten erkennen lässt.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



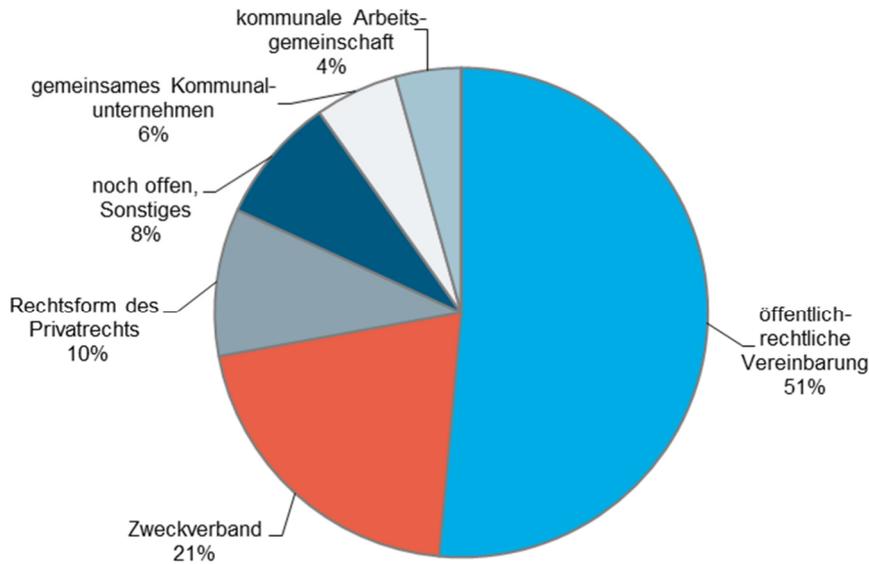
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

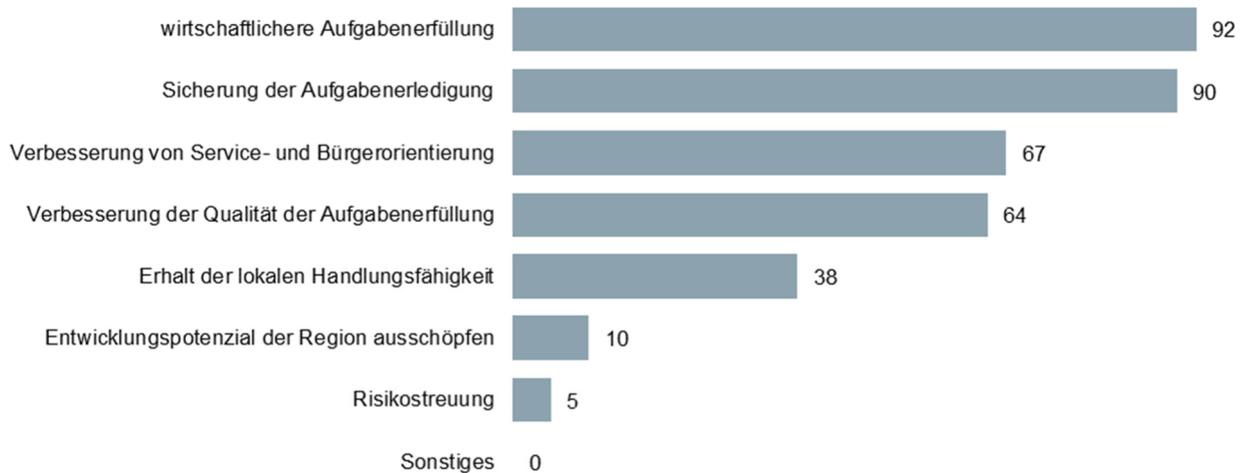


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Zusätzliche finanzielle Aufwendungen bedingt durch neue Gremienstrukturen und schnellere Entscheidungswege sind weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gegenüber anderen Rechtskonstruktionen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

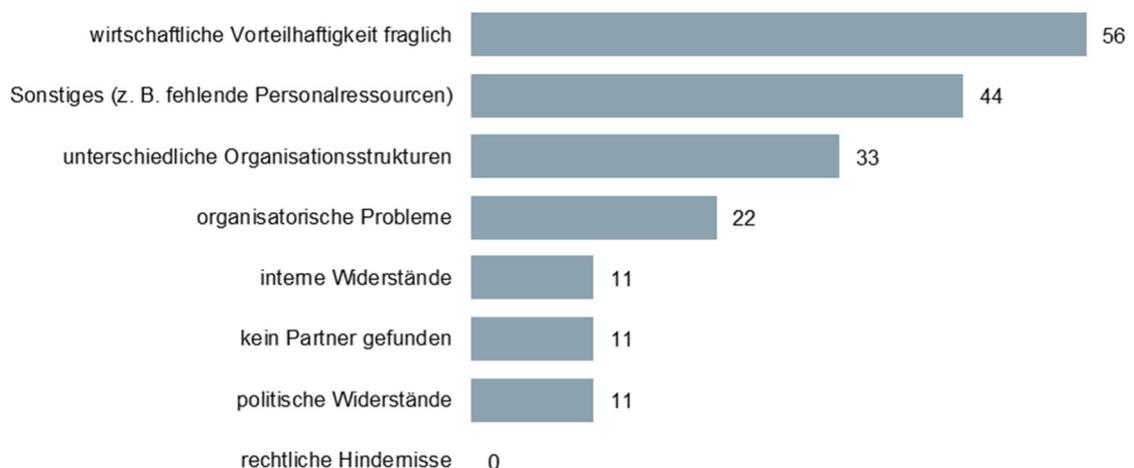


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch die Verwaltungsführung oder die politische Bereitschaft zu kooperieren.

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Auch hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Olfen

Für die Stadt Olfen ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Die Stadt Olfen strebt dadurch die folgenden **Ziele** an:

- wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung
- Sicherung der Aufgabenerledigung
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung

In Olfen liegen die **Schwerpunkte** der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den folgenden Bereichen:

- Datenschutz (Bestellung eines gemeinsamen Datenschutzbeauftragten)
- IT, e-Government (öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Citeq der Stadt Münster)
- Feuerwehr und Rettungsdienst (Wartung der Gerätschaften der Feuerwehr)
- Schulen (Bildung eines Teilstandortes der Gesamtschule)
- Kultur und Wissenschaft (Musikschulkreis, Volkshochschulkreis)

Beim Thema IKZ nennt die Stadt Olfen als **Erfolgsfaktoren** unter anderem gegenseitiges Vertrauen, klare Zielvorgaben, gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren), die Kooperation auf Augenhöhe sowie einfache, schlanke Strukturen.

Chancen für neue IKZ-Projekte eröffnen sich aus Sicht der Stadt Olfen durch finanzielle Anreize (z. B. Förderrichtlinie IKZ), den Ausbau der Digitalisierung, die Standardisierung von Verwaltungsabläufen sowie die Standardisierung von Fachverfahren.

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 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 46 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Stadt Olfen.

0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

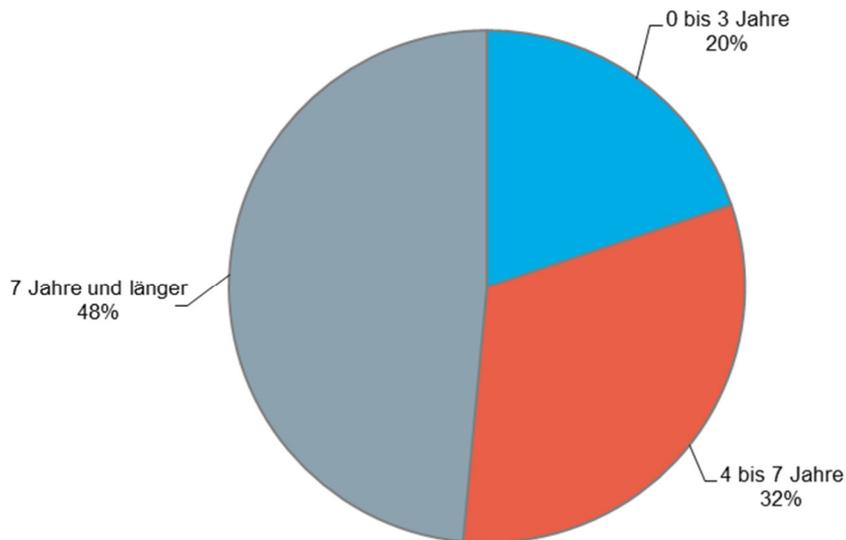
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 41 von 46 Kommunen (89 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in zwei Fällen (4 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

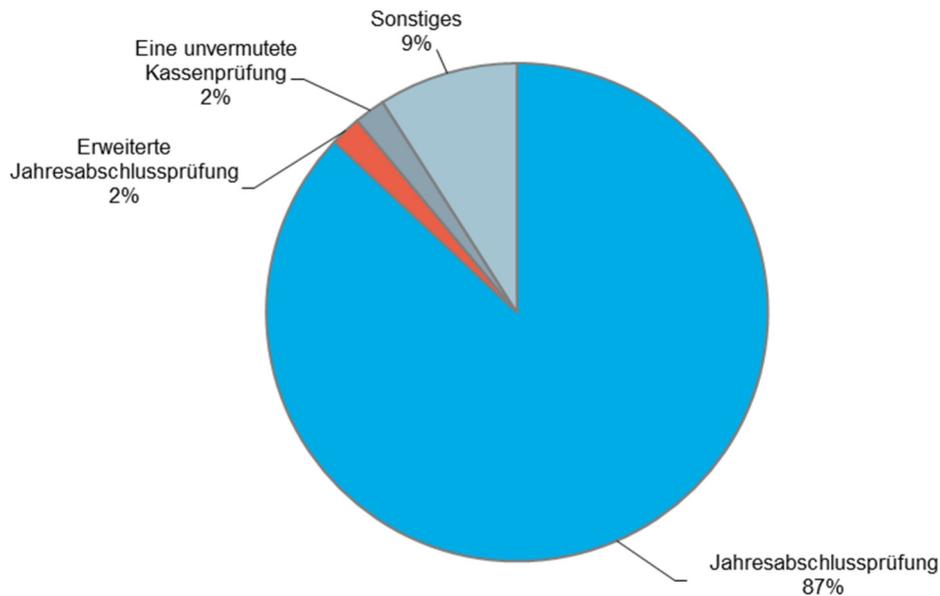
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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 2021



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

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

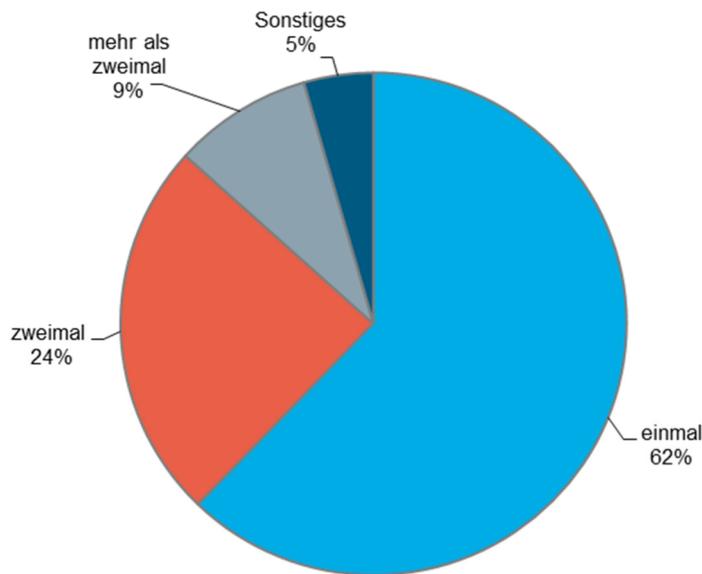
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Olfen

In der Stadt Olfen werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vom Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen. Neun von zehn kleinen kreisangehörigen Kommunen beauftragen eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Stadt Olfen. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht durchgeführt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Olfen** im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die **Stadt Olfen** hat einen geringen Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Der Stadt gelingt es im Betrachtungszeitraum von 2016 bis 2021 durchgängig einen **Haushaltsausgleich** darzustellen. Die positiven Jahresergebnisse gehen hierbei vorrangig auf Mehrerträge aus den Steuern zurück. Auch zukünftig wird mit überwiegend positiven Jahresergebnissen und ausgeglichenen Haushalten gerechnet.

Die globale und wirtschaftliche Lage führt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der **Haushaltsplanung**. Ein zusätzliches Risiko findet sich in der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen wieder. Die geplanten Steigerungen werden voraussichtlich nicht ausreichen, um die beschlossenen Tarifsteigerungen auszugleichen.

Das **Eigenkapital** der Stadt hat sich seit 2016 um 2,6 Mio. Euro erhöht. In den Jahren 2020 und 2021 wird es hierbei durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von 0,9 Mio. Euro verstärkt. Sollte die Stadt Olfen die isolierten Corona-Schäden linear über 50 Jahre abschreiben, werden diese ab 2026 langfristig das Eigenkapital belasten. Eine einmalige, erfolgsneutrale Buchung der Corona-Schäden gegen das Eigenkapital würde dieses einmalig verringern.

Die errechneten **Gesamtverbindlichkeiten** Konzern Stadt Olfen sind überdurchschnittlich. Über 60,5 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten gehen auf den Kernhaushalt zurück. Anders als die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen wird die Stadt jedoch mit Ausnahme der Liquiditätskredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“ aktuell nicht durch **Liquiditäts- oder Investitionskredite** belastet. Realisiert sich die Haushaltsplanung, wird sich das auch mittelfristig nicht ändern. In der Planung werden ausreichend Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Zudem sind die liquiden Mittel auf einem hohen Niveau.

Durch die regelmäßigen, werterhaltenden Investitionsmaßnahmen in der Vergangenheit sind die **Anlagenabnutzungsgrade** der Stadt Olfen überwiegend ausgeglichen. Neben den bereits geplanten Maßnahmen ist somit kein weiterer Handlungsbedarf erkennbar.

Haushaltssteuerung

Die **Stadt Olfen** konnte bisher die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse nicht einhalten. Die Fristen zur Feststellung konnten eingehalten werden. Die Haushaltssatzungen können regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Ab dem Jahr 2019 macht Olfen von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und verzichtet auf einen Gesamtabschluss. Die Entscheidungsträger der Stadt Olfen erhalten regelmäßig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft und können damit entsprechende Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Aufwandssteigerungen kann die Stadt Olfen im Betrachtungszeitraum nicht aus eigener Kraft kompensieren. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Sinken die konjunkturabhängigen Ertragspositionen dauerhaft, muss die Stadt dies mit Konsolidierungsmaßnahmen versuchen auszugleichen.

Die Stadt Olfen überträgt zuletzt im geringeren Umfang konsumtive **Ermächtigungen** als rund 50 Prozent der Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt. Die Summe der investiven Auszahlungsermächtigungen überträgt Olfen im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Stadt gelingt es nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Olfen noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Die Stadt sollte ihre gelebte Praxis mit einem schriftlichen und transparenten Regelwerk unterstützen, welches bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung.

Die Stadt Olfen hat im Betrachtungszeitraum – ausgenommen die Aufnahme von Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – keine Kredite aufnehmen müssen. Sie hat daher keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kreditmanagement**. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein. Daher sollte Olfen grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Für ihr **Anlagemanagement** hat die Stadt ebenfalls noch keine strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen schriftlich fixiert. Es bestehen daher für die Stadt noch Möglichkeiten, um den Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

- Haushaltsstatus,

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Olfen 2016 bis 2023

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

Die aktuelle Prüfung der **Stadt Olfen** baut auf der letzten überörtlichen Prüfung mit Vergleichsjahr 2015 auf.

Mit Ratsbeschluss vom 15. Dezember 2020 ist die Stadt Olfen von der Aufstellung eines Gesamtab schlusses gemäß § 116a GO NRW ab 2019 befreit. Sie ist jedoch verpflichtet, einen Be teiligungsbericht aufzustellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Olfen stellt bis auf das Jahr 2018 originär ausgeglichene Haushalte auf. Sie unter liegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Auch zukünftig ist mit (fiktiv) ausgeglichenen Haushalten zu rechnen.

Der Haushaltsstatus sollte nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu

zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Stadt Olfen 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X	X		X	X	X	X	X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt			X					

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Olfen 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.975	693	-585	1.737	94,24	666
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	14.170	14.863	14.278	16.015	16.109	16.776
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	37.821	37.821	37.821	37.821	37.821	37.821
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	keine Verringerung					
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis		1,11	positives Ergebnis		

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 Stadt Olfen in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.093	1.365	-763	182	366
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	18.868	20.233	19.470	19.652	20.018
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	37.821	37.821	37.821	37.821	37.821
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	keine Verringerung				
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis		1,31	positives Ergebnis	

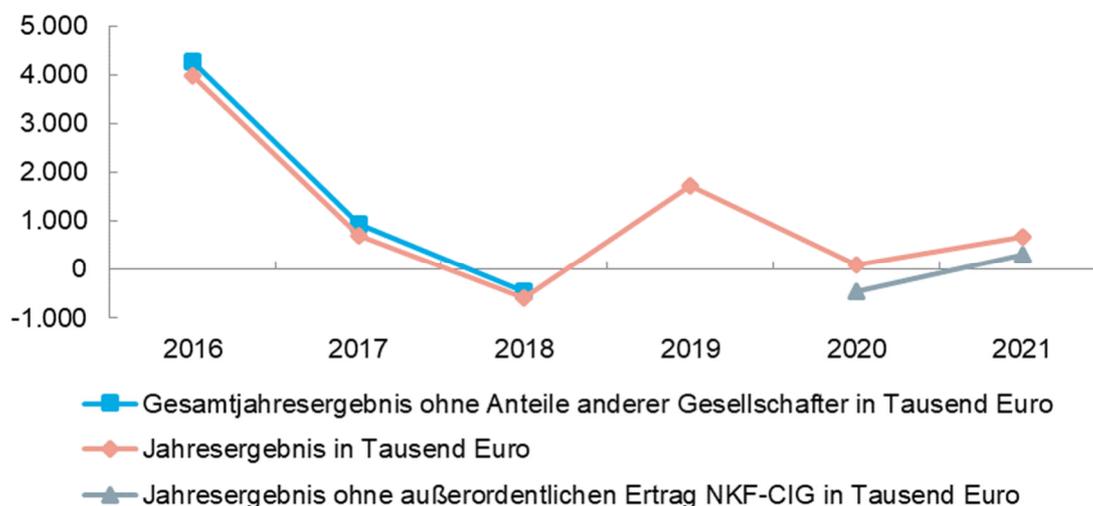
Auch zukünftig plant die Stadt Olfen überwiegend mit positiven Jahresergebnissen. Die Ausgleichsrücklage steigt bis 2026 um rund sechs Prozent.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Olfen schwanken zwar, sind aber mit Ausnahme von 2018 durchgehend positiv.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2021



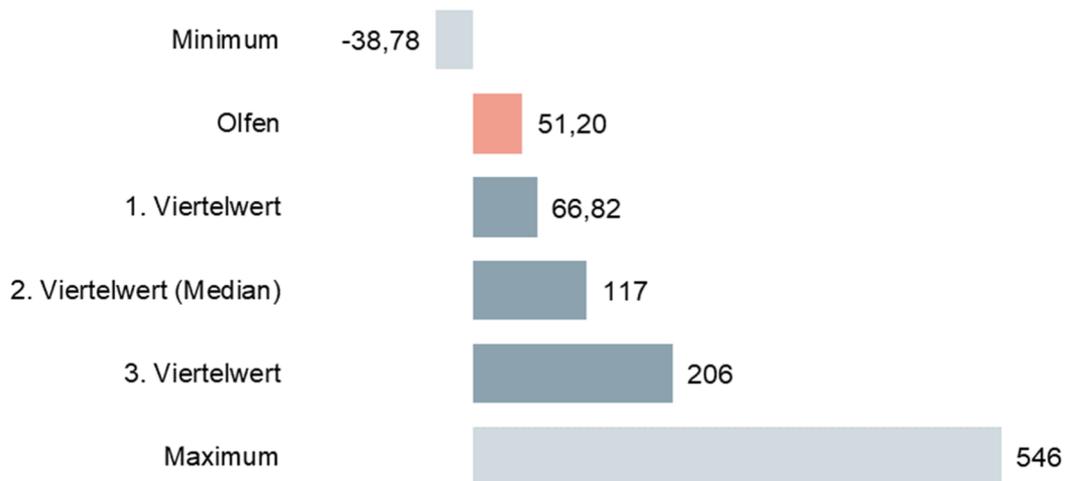
Mit Ausnahme des Jahres 2018 kann die **Stadt Olfen** durchgehend positive Jahresergebnisse erzielen. Auch die Gesamtjahresergebnisse bis 2018 sind im positiven Bereich.

Als Reaktion auf den Ausbruch der Corona-Pandemie ist 2020 das NKF-CIG¹⁰ in Kraft getreten. Dieses soll die coronabedingten Schäden, welche im Haushaltsjahr aufgetreten sind, abfedern. Nach dem NKF-CIG hat die Stadt Olfen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung auszuweisen und in der Bilanz zu aktivieren. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf. Die Bilanzierungshilfe kann entweder über einen Zeitraum von 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden.

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

2020 weist die Stadt Olfen außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG von 551.000 Euro, in 2021 von 349.400 Euro aus. Ohne die außerordentlichen Erträge würde 2020 mit einem negativen Ergebnis abschließen. 2021 wird der Haushaltsausgleich sogar ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG erreicht.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich 2021 haben es über 75 Prozent der kleinen, kreisangehörigen Kommunen geschafft, ein besseres Jahresergebnis als Olfen zu erzielen. Gestützt wird das Jahresergebnis 2021 durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CIG je EW in Euro 2021

Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,35	-105	24,40	91,82	167	526	34

Ohne die außerordentlichen Erträge liegt Olfen knapp unter dem ersten Viertelwert des interkommunalen Vergleichs. Somit hat die Stadt Olfen im etwas geringeren Umfang außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG aktiviert als andere Vergleichskommunen. Anders sieht die Lage vor der Corona-Pandemie 2019 aus. Nur rund 25 Prozent der Vergleichskommunen haben in dem Jahr ein noch besseres Ergebnis erzielt. Auch 2017 schafft die Stadt Olfen es, sich

knapp über dem Median zu positionieren. 2018 hat Olfen keinen Jahresüberschuss erzielen können und findet sich im interkommunalen Vergleich noch unter dem ersten Viertelwert wieder.

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 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Kennzahl	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	666
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	10.742
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	-626
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	9.450
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	9.650
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	200

Nach der Modellrechnung ist das strukturelle Ergebnis der Stadt Olfen im Haushaltsjahr 2021 positiv, liegt aber rund 466.000 Euro unter dem tatsächlichen Ergebnis. Dies ist vor allem auf die der Modellrechnung zugrundeliegenden Durchschnittsberechnung zurückzuführen.

Als Sondereffekte wurden die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG sowie erhöhte Versorgungsaufwendungen (Pensionsrückstellungen) einbezogen. Corona-Einbußen in Form von außerordentlichen Erträgen werden nur geringfügig geltend gemacht.

Während die Gewerbesteuern trotz der anhaltenden Corona-Pandemie im Durchschnitt gleich geblieben sind, ist die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) insgesamt um rd. 0,8 Mio. höher ausgefallen als in der Durchschnittsbetrachtung berücksichtigt. Auch die Schlüsselzuweisungen sind tatsächlich höher ausgefallen als in der Modellrechnung. Die Zu-

weisung für den Gewerbesteuerausgleich 2020 (rd. 516.000 Euro) fließt in die Durchschnittsbetrachtung ein und wird daher auch 2021 anteilig berücksichtigt. In der Durchschnittsbetrachtung wird sich auch der Wegfall der Steuerumlage zum Fonds Deutscher Einheit in den nächsten Jahren vermehrt auswirken.

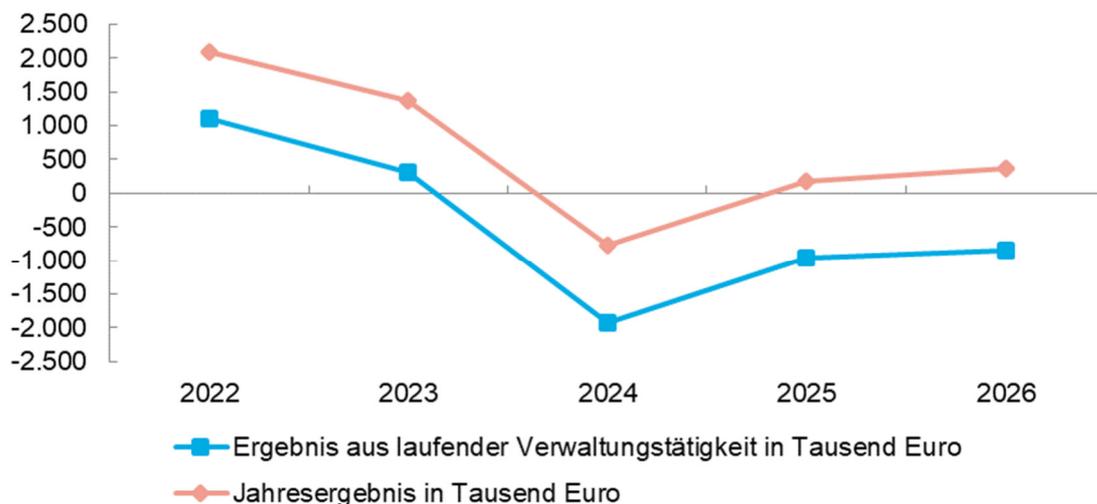
Die allgemeine konjunkturelle Lage hat sich für die nächsten Jahre auch vor dem Hintergrund des anhaltenden Ukraine-Kriegs eingetrübt. Die steigenden Aufwendungen können dennoch aktuell durch die steigenden Ertragspositionen ausgeglichen werden¹¹ - mit hohen Jahresüberschüssen plant die Stadt jedoch zukünftig nicht. Daher nähern sich die im Haushaltsplan 2023 geplanten Jahresergebnisse ab 2025 wieder dem strukturellen Ergebnis an. Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Olfen plant mit überwiegend positiven Jahresergebnissen. In den geplanten Jahresergebnissen sind bis 2026 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG enthalten, die den Haushalt verbessern. Ein Risiko stellt die mittelfristige Planung der Personalaufwendungen aufgrund der zu niedrigen Steigerungsraten dar.

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

Jahresergebnisse Stadt Olfen in Tausend Euro 2022 bis 2026



¹¹ Weitere Ausführungen zur Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie zum Erfolg der bisherigen Haushaltskonsolidierung finden sich im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“.

Die **Stadt Olfen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 einen Überschuss von 366.000 Euro. Die Jahresergebnisse werden von 2022 bis 2026 um rd. 6,48 Mio. Euro durch die außerordentlichen Erträge entlastet.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Steuern und ähnliche Abgaben (ohne Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern)	1.799	1.882	82,89	0,9
Gewerbesteuer*	4.053 (4.007)	8.180	4.127 (4.173)	15,1 (15,3)
Einkommensteuer*	7.074 (6.447)	9.071	1.997 (2.624)	5,1 (7,1)
Umsatzsteuer*	859 (667)	847	-12,26 (180)	-0,3 (4,9)
Schlüsselzuweisungen*	3.537 (2.881)	2.077	-1.460 (-804)	-10,1 (-6,3)
Übrige Erträge	10.948	10.479	-469	-0,9
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	5.940	7.532	1.592	4,9
Versorgungsaufwendungen	1.367	415	-952	-21,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.314	5.683	1.369	5,7
Kreisumlage*	5.037 (4.554)	5.832	795 (1.278)	2,97 (0,1)
Übrige Aufwendungen	11.295	13.925	2.630	4,3

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

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

stützen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

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

Erträge:

Deutlich höhere Erträge plant die Stadt insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Die Schlüsselzuweisungen hingegen sinken deutlich. Auch prozentual plant die **Stadt Olfen** im Vergleich des Ist-Ergebnisses 2021 zum Plan-Ergebnis 2026 mit hohen Steigerungen bei den Gewerbesteuererträgen. Die Stadt Olfen hat bei Aufstellung des Haushaltsplans 2023 die Orientierungsdaten des Landes NRW¹² berücksichtigt. Bei einzelnen Positionen wurden Abweichungen vorgenommen, um ortsspezifische Gegebenheiten (geringer Anteil an Industrie- und Gewerbeflächen, hoher Anteil an landwirtschaftlichen Flächen) berücksichtigen zu können. Insgesamt ist die Haushaltsplanung der Stadt Olfen nachvollziehbar und verfolgt einen eher vorsichtigen Kurs.

- Die **Steuern und ähnliche Abgaben** (ohne Gewerbesteuern und Gemeinschaftssteuern) umfassen die Grundsteuern A und B, die Vergnügungssteuer sowie den Familienlastenausgleich. Die Stadt Olfen plant bis 2026 mit weitestgehend gleichbleibenden Erträgen aus der Grundsteuer A und geringfügig gestiegenen Erträgen aus der Grundsteuer B. Die Planung korrespondiert mit den Orientierungsdaten des Landes. Sie sehen für die Grundsteuern eine minimale Steigerung von einem Prozent vor.
- Die **Gewerbesteuererträge** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. 2026 werden 8,1 Mio. Euro an Gewerbesteuererträgen erwartet. Die Stadt Olfen begründet den starken Anstieg durch Einzelfälle. Das bedeutet, dass wenige große Gewerbebetriebe für den Anstieg verantwortlich sind. 2022 wird bereits mit Gewerbesteuererträgen von 8,7 Mio. Euro gerechnet. Der Planansatz von 4,5 Mio. Euro wird damit deutlich überschritten. Ab 2023 wird mit Erträgen von über sieben Mio. Euro geplant. Für die mittelfristige Planung werden die Orientierungsdaten des Landes angewendet.
- Ebenso wie die Gewerbesteuer stellen auch die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer)** Positionen dar, die konjunkturellen Schwankungen unterliegen. Die Stadt Olfen hat bei der Planung des **Gemeindeanteils an der Einkommensteuer** die Orientierungsdaten des Landes angewendet. Bei der mittelfristigen Planung der Ansätze für den **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** weicht

¹² Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022, Az. 304-46.05.01-264/22

die Kommune von den Ansätzen der Orientierungsdaten ab. Durch einen internen Berechnungsfehler sind die prozentualen Steigerungsraten im Haushaltsplan 2023 um ein Jahr zu spät angewendet worden. Laut der Kommune sind die Orientierungsdaten des Landes NRW jedoch grundsätzlich Maßgabe für die Planung aller Steueransätze und sollen auch in zukünftigen Haushaltsplänen wieder Beachtung finden.

- Die **Schlüsselzuweisungen** sind von der Steuerkraft der Stadt sowie von der vom Land festgelegten Verteilmasse abhängig. Die Stadt Olfen plant die Schlüsselzuweisungen gemäß der Vorgaben des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG)¹³. Da ab 2023 mit deutlich höheren Steuererträgen gerechnet wird, ist ein Rückgang der Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen. Die Stadt Olfen plant für den Haushalt 2023 im Vergleich zum Haushalt 2022 mit 41,3 Prozent weniger Zuweisungen (Minus von 2,5 Mio. Euro). Auch zukünftig rechnet die Stadt Olfen aufgrund der gestiegenen Steuerkraft mit nur noch rd. zwei Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen:

- Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** stellen nach der allgemeinen Kreisumlage mit 21 Prozent den größten Posten im Haushalt dar. Die Stadt Olfen rechnet mit einer Steigerung bei den Beamtenbezügen sowie bei den Entgelten für tariflich Beschäftigte. Die Steigerung resultiert aus Anpassungen des Besoldungsgesetzes, den zu erwartenden Tarifabschlüssen sowie durch die Einstellung von zusätzlichem Personal. Sie beläuft sich mittelfristig auf zwei Prozent und stellt ein Risiko dar. Vor dem Hintergrund der geforderten Tarifierhöhungen hätte die Stadt Olfen ebenfalls mit höheren Steigerungsraten planen müssen. Die zweiprozentige Steigerungsrate wird zukünftig nicht ausreichen. Die Versorgungsaufwendungen umfassen die Beihilfen sowie die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen und Beihilferückstellungen für die passiven Ruhestandsbeamten. Die Höhe der Rückstellungen wird der Stadt Olfen von der Versorgungskasse Westfalen-Lippe mitgeteilt. Diese hat wiederum die Heubeck AG mit der Berechnung der Rückstellungen beauftragt.

¹³ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen im Planungszeitraum um jährlich 5,7 Prozent. Basis hierfür sind die Mittelanmeldungen der einzelnen Fachämter. Ausreißer stellt das Jahr 2023 dar. Hier werden Aufwendungen von rd. 6,3 Mio. Euro eingeplant, während sie in der mittelfristigen Planung wieder zwischen 5,4 Mio. Euro bis 5,6 Mio. Euro schwanken. Dies liegt u.a. auch an dem Anstieg der Bezugspreise von Strom und Gas aufgrund des Ukrainekrieges.
- Die **Kreisumlage** wird vom Kreis Coesfeld erhoben. Hierbei wird für alle kreisangehörigen Kommunen ein einheitlicher Hebesatz von 27,5 Prozent (2022: 28,5 Prozent) festgesetzt. Für die folgenden Jahre rechnet der Kreis mit Hebesätzen zwischen 28,9 Prozent und 27,5 Prozent. Die Hebesätze werden auf Grundlage der Orientierungsdaten für die Umlagegrundlagen ermittelt. Trotz der Senkung des Hebesatzes in 2023 steigt die Zahl last der Stadt Olfen. Dies liegt an der gestiegenen Umlagesumme des Kreises. Auch mittelfristig plant die Stadt Olfen mit steigenden Ansätzen für die Kreisumlage. Dies korrespondiert mit der Planung des Kreises.

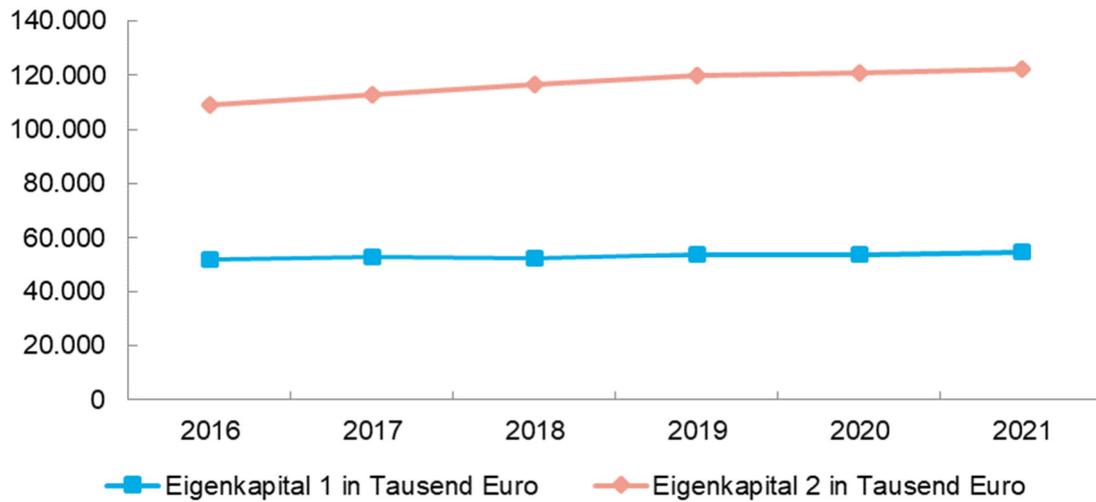
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Olfen ist seit 2016 leicht gestiegen. Die Stadt ist nicht von einer Überschuldung bedroht.

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

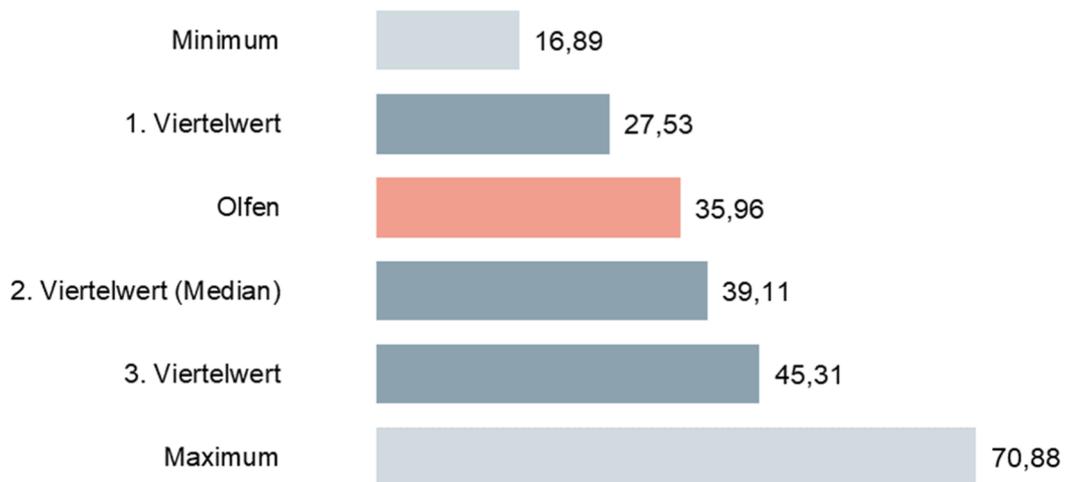
Eigenkapital Stadt Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2021



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

Das Eigenkapital der **Stadt Olfen** ist von 2016 bis 2021 um 5,72 Prozent gestiegen. Seit der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 konnte das Eigenkapital sogar um 26,7 Prozent vermehrt werden (Stand 2009: 43,1 Mio. Euro). Inwieweit sich die positive Entwicklung des Eigenkapitals im interkommunalen Vergleich ablesen lässt, betrachten wir anhand der Eigenkapitalquote 1.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz der Erhöhung des Eigenkapitals im Betrachtungszeitraum hat mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen eine höhere Eigenkapitalausstattung.

Die Eigenkapitalquote 2 ist im Vergleich zur Eigenkapitalquote 1 um Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert. Sie fällt um rd. 45 Prozentpunkte höher aus als die Eigenkapitalquote 1. Im Betrachtungszeitraum ist sie von 81,03 Prozent auf 80,36 Prozent gesunken. Dies liegt an geringfügig niedrigeren Sonderposten für Zuwendungen sowie an einer gestiegenen Bilanzsumme zum Jahr 2021. Im interkommunalen Vergleich 2021 ordnet sich die Eigenkapitalquote 2 über dem dritten Viertelwert ein, also deutlich besser als die Eigenkapitalquote 1. Das bedeutet, dass die Sonderposten überdurchschnittlich gut aufgestellt sind und daraus hohe Erträge aus der Auflösung generiert werden können.

Die Kommunen haben seit 2020 die Möglichkeit, coronabedingte Schäden zu isolieren und die Jahresergebnisse dadurch zu verbessern. Dies wirkt sich auch positiv auf das Eigenkapital aus. Die Stadt Olfen hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das Eigenkapital wurde 2020 und 2021 um 0,9 Mio Euro durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG gestützt. Für einen weiteren, interkommunalen Vergleich haben wir daher die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG vom Eigenkapital abgezogen:

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2021

Kennzahlen	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	35,57	15,87	27,53	39,11	45,31	70,88	39
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	80,25	41,59	63,11	68,93	78,03	85,18	39

An der Einordnung im interkommunalen Vergleich ändert sich in Bezug auf die Eigenkapitalquoten nichts. Die Stadt Olfen liegt weiterhin knapp unter dem Median. Das liegt daran, dass die kleinen, kreisangehörigen Kommunen insgesamt recht zurückhaltend mit der Bilanzierungshilfe umgegangen sind. Somit bleibt auch der interkommunale Vergleich nahezu unverändert.

Sofern in den kommenden Jahresabschlüssen coronabedingte oder kriegsbedingte Schäden als außerordentlicher Ertrag ausgewiesen werden, könnten diese ab 2026 entweder linear über einen Zeitraum von 50 Jahren abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital verbucht werden. Die Stadt Olfen hat sich hierzu noch nicht positioniert. Entscheidet sich die Stadt Olfen für die einmalige, erfolgsneutrale Ausbuchung gegen das Eigenkapital, so hat

dies eine Eigenkapitalreduzierung zur Folge. Entscheidet sie sich für die lineare Abschreibung, bedeutet dies eine Belastung der zukünftigen Jahresergebnisse ab 2026.

1.3.5 Schulden und Vermögen

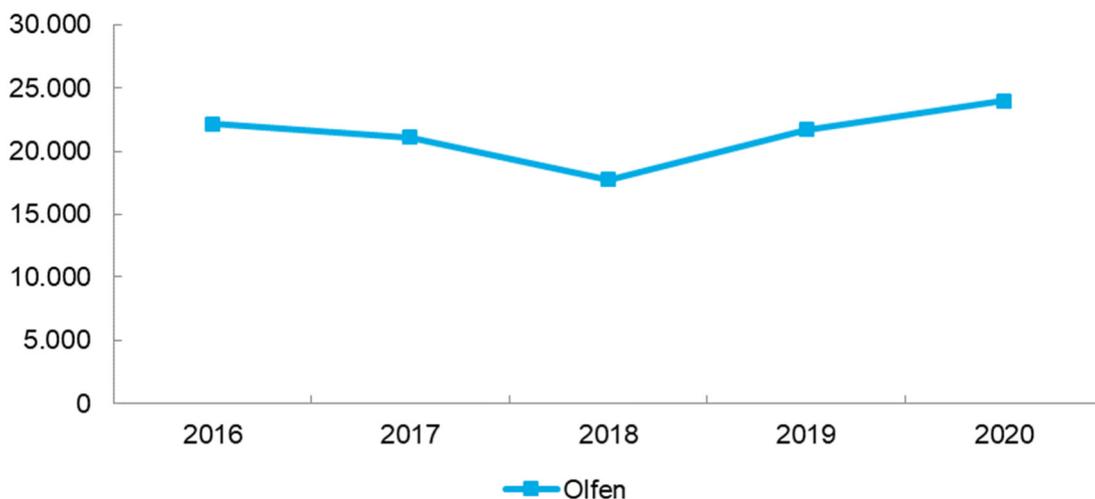
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die Schulden der Stadt Olfen schränken die Handlungsspielräume nicht ein. Liquiditätskredite sind in Form von Krediten aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ vorhanden, bei welchen das Land NRW den Schuldendienst übernimmt. Investitionskredite sind nicht vorhanden. Die Stadt Olfen verfügt neben hohen liquiden Mitteln auch über eine gute Selbstfinanzierungskraft, um Kreditaufnahmen zu verhindern.

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 Stadt Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2020



Bis 2018 wurden die Gesamtverbindlichkeiten den Gesamtabschlüssen entnommen.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Stadt Olfen** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die Verbindlichkeiten sind der Tabelle 7 der Anlage dieses Teilberichtes zu entnehmen.

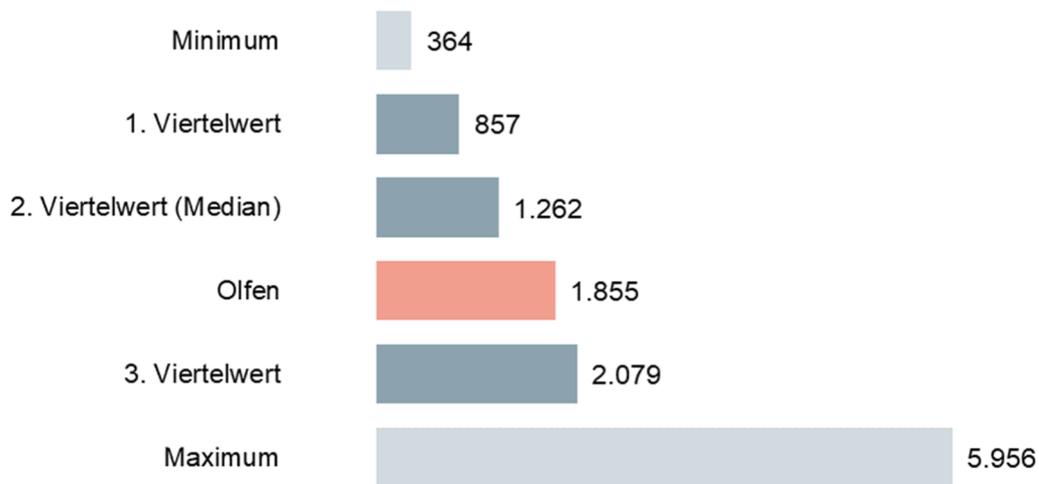
Die Stadt Olfen bezeichnet sich selbst als „schuldenfreie“ Kommune. Damit verweist sie auf den Umstand, dass sie nahezu keine Kreditverbindlichkeiten hat. Erst seit 2017 bestehen Liquiditätskredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“. Die Fördermittel von rund 1,02 Mio. Euro waren nach Vorgabe des Landes als Kredite abzurufen. Die Besonderheit liegt darin, dass das Land NRW die Tilgungsbeträge leistet und die Stadt auch keine Zinsaufwendungen hat. Investitionskredite liegen nicht vor.

Deutlich gesunken sind die Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistungen. Diese ergeben sich aus Zahlungsverpflichtungen, die seitens der Stadt Olfen noch ausstehen. Von 2016 bis 2020 haben sich die Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung verdreifacht, bevor sie in der Bilanz 2020 mit lediglich 5.039 Euro ausgewiesen werden. Durch eine veränderte Buchungssystematik infolge eines Softwarewechsels werden diese nun vermehrt als sonstige Rückstellungen ausgewiesen. Die städtischen Verbindlichkeiten dominieren die Gesamtverbindlichkeiten zu durchschnittlich 60,5 Prozent.

Die Stadt Olfen verfügt insgesamt über vier Mehrheitsbeteiligungen: dem Gemeinnützigen Seniorenzentrum St. Vitus Stift Olfen GmbH, der Netzgesellschaft Stadt Olfen mbH, der GFN Glasfasernetz Olfen GmbH sowie der Olfenkom GmbH. Deren Verbindlichkeiten fließen mit rd. 9,45 Mio. Euro in 2019 und rd. 9,05 Mio. Euro in 2020 in die Betrachtung der Gesamtverbindlichkeiten ein. In den Gesamtab schlüssen bis 2018 tauchen u.a. Investitionskredite des Gemeinnützigen Seniorenzentrums St. Vitus Stift Olfen auf.

Die ansteigenden Gesamtverbindlichkeiten ab 2018 gehen größtenteils auf die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen sowie auf die erhaltenen Anzahlungen zurück. Unter den erhaltenen Anzahlungen verbucht die Stadt Olfen u.a. Einzahlungen aus der allgemeinen Investitions-, Sport- und Schulpauschale. Nach Fertigstellung einer Maßnahme sind die erhaltenen Anzahlungen in den entsprechenden Sonderposten umzubuchen. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den Abschreibungsaufwendungen des betreffenden Vermögensgegenstandes. Am Tiefpunkt der Kurve belaufen sie sich auf 7,4 Mio. Euro, bevor sie in den Folgejahren auf 11,95 Mio. Euro ansteigen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Olfen** positioniert sich im interkommunalen Vergleich noch über dem Median mit Tendenz zum dritten Viertelwert. Wie bereits festgestellt, sind die städtischen Verbindlichkeiten für die Gesamtverbindlichkeiten dominierend. Daher betrachten wir einige Kennzahlen auf Basis des Kernhaushalts genauer.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2020 (Kernhaushalt)

Kennzahl	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	1.210	0	795	1.225	1.725	4.650	47
Investitionskredite je EW in Euro	0	0	191	439	932	3.778	47
Liquiditätskredite je EW in Euro	77,40	0	0	13,79	79,74	1.638	47

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts ordnen sie sich im interkommunalen Vergleich niedriger ein als die Gesamtverbindlichkeiten. Die städtischen Verbindlichkeiten der Stadt Olfen sind somit niedriger als bei rd. 50 Prozent der anderen kleinen, kreisangehörigen Kommunen.

Investitionskredite liegen nicht vor, sodass Olfen im interkommunalen Vergleich zum Minimum gehört.

Bei den Liquiditätskrediten ist zu beachten, dass die Spanne zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum sehr groß ist. Daher gilt: Auch, wenn Olfen knapp unter dem dritten Viertelwert liegt, ist der Wert als solcher recht niedrig im Vergleich zum Maximum. Würde man die Liquiditätskredite aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ außer Acht lassen, würde sich Olfen im interkommunalen Vergleich beim Minimum einsortieren. Es sind nämlich keine weiteren Liquiditätskredite vorhanden.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Olfen in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16* von bis		GND	RND	AAG
Wohnbauten	50	80	70,00	18,56	73,49
Verwaltungsgebäude	40	80	65,00	32,13	50,57
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80,00	40,56	49,30
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60,00	39,25	34,58
Schulgebäude	40	80	65,00	41,33	36,42
Schulsporthallen	40	60	50,00	16,25	67,50
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	65,00	42,85	34,08

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad;

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

Die **Stadt Olfen** hat für ihre Vermögensgegenstände überwiegend mittellange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Je höher die Gesamtnutzungsdauer festgelegt wird, desto niedriger werden die jährlichen Abschreibungsaufwendungen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade werden erst zu einem späteren Zeitpunkt erreicht. Werden die Gesamtnutzungsdauern jedoch kürzer festgelegt, fallen die jährlichen Abschreibungsaufwendungen höher aus. Bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern werden hohe Anlagenabnutzungsgrade schneller erreicht.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Die Stadt Olfen investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Der Bilanzwert des Anlagevermögens hat sich seit 2016 um rd. 20 Mio. erhöht.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Olfen liegen in der Regel noch unter 50 Prozent. Die beiden Gruppen mit dem höchsten Anlagenabnutzungsgrad stellen die **Wohnbauten** sowie die **Schulsporthallen** dar. Diese weisen eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 18,5 bzw. 16 Jahren auf. Zwar kann man die Gebäude generell noch weiter nutzen nach Ablauf der Gesamtnutzungsdauer. Jedoch steigen bei der alten Bausubstanz die Erfordernisse an die Instandhaltung. Gleichzeitig steigt das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Fast gänzlich abgeschrieben ist die Geestsporthalle. Sie weist nur noch eine Restnutzungsdauer von sechs Jahren auf und stellt bilanziell das Gebäude mit dem höchsten Handlungsbedarf dar. Für das Haushaltsjahr 2023 sind rd. 1,8 Mio. Euro an Auszahlungen für Hochbaumaßnahmen für die Sporthalle vorgesehen. Sobald die entsprechende Sanierung durchgeführt ist, sinkt der AAG. Gleiches gilt für die Wohnbauten: 2023 sowie 2024 sollen zwei Wohngebäude als Unterkünfte für Flüchtlinge für jeweils 700.000 Euro errichtet werden. Sanierungsmaßnahmen für die bereits bestehenden Unterkünfte sind nicht geplant.

Auch in die Gruppe der **Verwaltungsgebäude** wird 2023 investiert. Die Stadt Olfen plant den Bau eines neuen Rathauses. Das alte Rathaus soll nach einer Kernsanierung zusätzlich zum neuen Gebäude in Betrieb genommen werden. Die geplanten Gesamtkosten belaufen sich auf rd. 8,59 Mio. Euro. Dieses würde die Restnutzungsdauer erheblich erhöhen und den AAG senken. Mit einer Fertigstellung wird jedoch erst 2025 gerechnet. Die Maßnahme wird mit rund 5,5 Mio. Euro gefördert. Das senkt nicht nur die einzusetzenden Mittel. Zukünftig wird so auch die Abschreibungslast vermindert.

Bei den **Tageseinrichtungen für Kinder** stehen in der nächsten Zeit keine Investitionsmaßnahmen an. Der AAG ist mit insgesamt 34,08 Prozent recht niedrig, sodass hier aufgrund der guten Gebäudesubstanz kein akuter Handlungsbedarf vorliegt.

Bei den **Schulgebäuden** plant die Stadt Olfen 2023 mit der Erweiterung der Wieschhofschule. 2023 werden hierfür 1,5 Mio. Euro, 2024 2,8 Mio. Euro eingeplant. Die Fertigstellung ist für 2024 angedacht. Für die Finanzierung der Baukosten, soweit sie auf den Anteil OGS entfallen,

wird eine Förderung von zwei Mio. Euro erwartet. Auch die Wolfhelm - Gesamtschule soll erweitert werden. Beabsichtigt sind der Umbau des Verwaltungstraktes, des Treppenhauses und der Klassenräume. Für 2023 wird ein Betrag von 420.000 Euro bereitgestellt.

Ebenso soll in 2023 bei den **Gemeindehäusern, Bürgerhäuser und Saalbauten** die Füchtelner Mühle für 300.000 Euro teilsaniert werden. Weitere Sanierungen sind für diese Anlagen- gruppe zurzeit nicht eingeplant. Die Stadt begründet dies darin, dass die Prioritäten im Ausbau der Schullandschaft mitsamt den Sporthallen und beim Rathausneubau liegen.

Durch die werterhaltenden Investitionsmaßnahmen in der Vergangenheit sind die Anlagenab- nutzungsgrade der Stadt Olfen überwiegend ausgeglichen. Neben den bereits geplanten Maß- nahmen ist somit kein weiterer Handlungsbedarf erkennbar. Inwieweit die eigenen Mittel für die Maßnahmen ausreichen, prüft die gpaNRW im nächsten Abschnitt.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob die Kom- mune in der Lage ist, die von ihr geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investi- ven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zu- künftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Stadt Olfen in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwal- tungstätigkeit	-131	-190	937	1.901	366
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	4.720	-4.015	-3.375	401	-1.204
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	4.589	-4.205	-2.438	2.302	-838
+ Saldo aus Finanzierungstätig- keit	47	47	63	63	90
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	4.636	-4.158	-2.375	2.365	-748

Die **Stadt Olfen** plant zum 31. Dezember 2022 mit liquiden Mitteln in Höhe von rd. 14,2 Mio. Euro. 2022 und 2023 rechnet sie zwar mit geringen, aber dennoch negativen Salden aus lau- fender Verwaltungstätigkeit. Durch die hohen Überschüsse aus den nachfolgenden Jahren kön- nen die negativen Salden ausgeglichen werden und es entsteht ein Überschuss von 2,89 Mio. Euro. Die liquiden Mittel würden demnach auf rd. 17 Mio. Euro ansteigen.

In der Vergangenheit hat die Stadt Olfen die Liquidität auch für die Finanzierung von Investiti- onsmaßnahmen genutzt. 2022 sowie 2025 kann die Stadt Olfen einen positiven Saldo aus In- vestitionstätigkeit vorweisen. Das liegt an den hohen Einzahlungen für Fördermittel für Investiti- onsmaßnahmen. Im gesamten Planungszeitraum erhält die Stadt Olfen insgesamt rd. 25,77 Mio. Euro Fördermittel. 2023 und 2024 hat die Stadt Olfen mit umfangreichen Investitionsmaß- nahmen wie bspw. den Rathausneubau oder der Erweiterung der Schule geplant. Hier sind ne- gative Salden aus Investitionstätigkeit zu erwarten. Rechnet man diese hoch, würde sich ein

Gesamtsaldo von rd. -3.5 Mio. Euro ergeben. Dieser Fehlbetrag müsste aus den eigenen Mitteln (liquiden Mitteln) finanziert werden. Insgesamt reduzieren sich die liquiden Mittel bis 2026 auf rd. 13,9 Mio. Euro. Kredite für Investitionen müssen jedoch nicht aufgenommen werden.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Olfen 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.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Olfen die Mehrbelastungen im Haushalt nicht kompensieren. Zukünftig gelingt dies ebenfalls immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

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

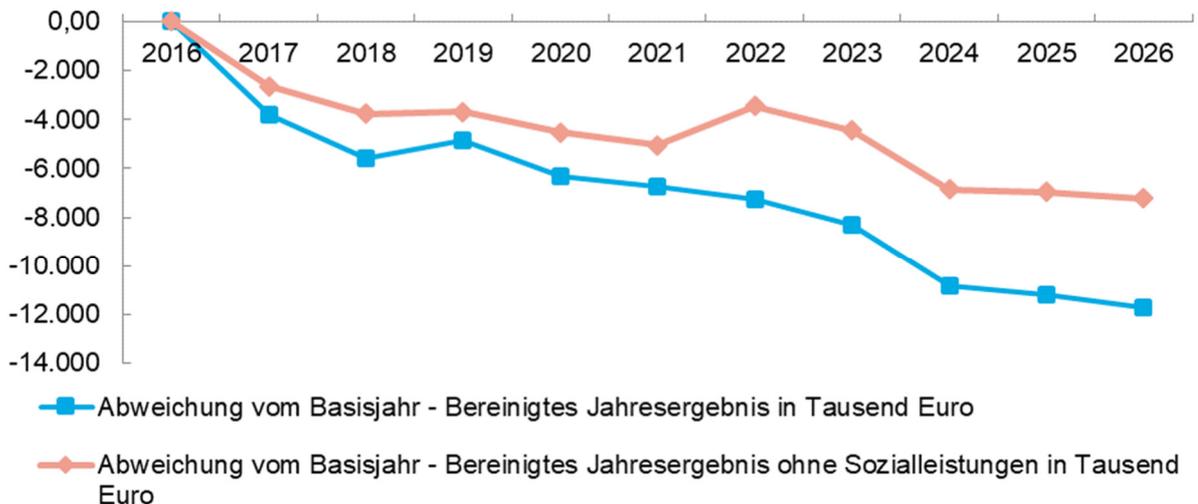
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs, sowie um Sondereffekte. Als Sondereffekte bereinigt wurden außerplanmäßige Abschreibungen für Gebäude in 2019 in Höhe von rund 532 Tausend Euro.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Olfen ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Olfen langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, sowie 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 2016 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2026



bis 2021 Ist-Zahlen, ab 2022 Plan-Zahlen.

Anmerkung der Kommune: Das Jahresergebnis des Basisjahres 2016 ist durch den Verkauf von Baugrundstücken erheblich besser ausgefallen als ursprünglich geplant. Durch das hohe Jahresergebnis kommt es hier zu einer leicht verzerrten Darstellung.

Das Basisjahr 2016 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der **Stadt Olfen**. Im direkten Vergleich der Jahre 2016 und 2021 erkennt man einen negativen Verlauf (-6,8 Mio. Euro). Dabei steigen die bereinigten Aufwendungen (+ 5,4 Mio. Euro) im Zeitverlauf, wohingegen die bereinigten Erträge einen Rückgang von rund 1,3 Mio. Euro zu verzeichnen haben. Wesentlicher Einflussfaktor für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 1,4 Mio. Euro. Hier sind die Entgelte für die tariflich Beschäftigten stetig gestiegen. Dazu kommen wachsende Beiträge für die gesetzliche Sozialversicherung, sowie Beiträge für die Versorgungskasse. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 plant die Stadt nochmals einen Anstieg von rund 1,6 Mio. Euro für diesen Bereich.

Der negative Trendverlauf ist zudem auch auf die Steigerung der Transfer-, sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zurückzuführen. Wesentliche Faktoren für den Anstieg ist dabei die weiterhin steigende Jugendamtsumlage, sowie die ansteigenden Kosten für Energie- und Instandhaltungsaufwendungen, sowie Betriebskostenzuschüsse.

Der Unterschiedsbetrag zwischen den bereinigten Jahresergebnissen und den bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen beträgt im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 rund 3,3 Mio. Euro. Die Tendenz für die Zukunft zeigt sich dabei deutlich steigend. Beim Herausrechnen

der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung für das Jahr 2026 zum Basisjahr (2016) rund -4,5 Mio. Euro (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 1,9 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 0,5 Mio. Euro
- Jugendamtsumlage: 2,1 Mio. Euro

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2022 immer deutlicher aus. Der Stadt Olfen gelingt es zukünftig nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tariferhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

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

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Olfen** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune vergleichsweise 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 Hebesätze für die Grundsteuern A und B, sowie der Gewerbesteuer wurden im Betrachtungszeitraum nicht angepasst. Im aktuellen Haushaltsplan 2023 hat die Stadt Olfen ebenfalls keine Anpassungen vorgenommen.

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

Hebesätze in von Hundert 2022

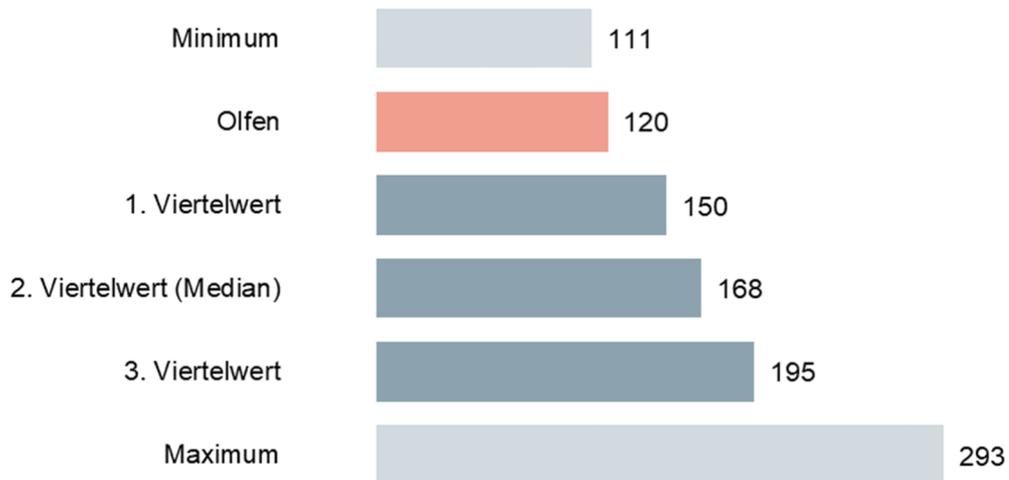
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Stadt Olfen	217	410	410
Gemeinde Ascheberg	237	459	411
Stadt Billerbeck	291	420	440
Gemeinde Havixbeck	234	495	435
Gemeinde Nordkirchen	260	540	450
Gemeinde Nottuln	250	590	430
Gemeinde Rosendahl	260	495	460
Gemeinde Senden	260	479	430
Mittelwert im Kreis Coesfeld	255	504	440

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Mittelwert kleine kreisangehörige Kommunen	292	547	445
Fiktiver Hebesatz GFG 2022	247	479	414
Fiktiver Hebesatz GFG 2023	254	493	416

In der Bewertung der Steuerkraft im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) wird das Steueraufkommen der Grundsteuer B mittlerweile mit 493 v. H. (fiktiver Hebesatz 2023) bewertet. Die 493 v. H. sind ein vom Land ermittelter Durchschnittswert für die Grundsteuer B von kreisangehörigen Kommunen. Mit diesem Wert wird die Steuerkraft der Stadt Olfen für den Erhalt von Schlüsselzuweisungen bewertet.

Die unter dem fiktiven Hebesatz angesetzte Grundsteuer B führt aber nicht nur zur Berücksichtigung höherer fiktiver Steuereinnahmen und damit möglicherweise zu einer geringeren Schlüsselzuweisung, sondern gegebenenfalls auch zu einer höheren Belastung durch die Kreisumlage. Auch hier ergeben sich die Berechnungsparameter aus der fiktiv anzurechnenden Steuerkraft. Die Stadt Olfen sollte hier regelmäßig überprüfen, inwiefern dies möglicherweise zu größeren haushalterischen Belastungen führen könnte. Mit Blick auf die Erträge aus Grundsteuer B je Einwohner ergibt sich für die Stadt aktuell folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner in Euro 2021



1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Olfen konnte bisher die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse nicht einhalten. Dies gilt ebenfalls für die Haushaltssatzungen, welche regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst angezeigt werden können. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt fristgemäß.
- Die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen der Stadt Olfen erhalten regelmäßig Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

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

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

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

Die sich aus § 80 Abs. 5 GO NRW ergebenden Fristen zur Haushaltssatzung kann die **Stadt Olfen** nicht einhalten. In der Regel wird der Haushaltsplan jeweils erst im Folgejahr verabschiedet, sodass die Anzeige regelmäßig erst im ersten Quartal des jeweiligen Planjahres erfolgt.

Die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse kann die Stadt Olfen ebenfalls nicht einhalten. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse hingegen können eingehalten werden. Ab dem Jahr 2019 macht die Stadt von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und kann auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses verzichten.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dazu verfügt die Stadt über ein entsprechendes Berichtswesen. Olfen erstellt dazu jährlich einen Finanzzwischenbericht zum 30. Juni, wobei der Fokus auf die Entwicklung Sachkonten der Ergebnisrechnung liegt. Dabei verfolgt die Stadt einen risikoorientierten Ansatz. Die relevanten Positionen (beispielsweise Gewerbesteuer, Einkommensteueranteile usw.) werden dahingehend untersucht, ob zum maßgeblichen Stichtag bereits Anhaltspunkte vorliegen, die zu positiven oder negativen Abweichungen führen könnten. Ziel ist es, eine belastbare Aussage darüber treffen zu, ob das geplante Ergebnis realistisch bleibt und wie mögliche Abweichungen von der Planung sich auswirken. Des Weiteren stellt der Kämmerer zum Ende eines jeden Quartals die bisher gebuchten Erträge und Aufwendungen für das Haushaltsjahr zusammen und analysiert diese. Bei Auffälligkeiten wird der zuständige Fachbereich um Stellungnahme gebeten.

Der Schwerpunkt der Berichterstattung liegt demnach auf der Ergebnisrechnung. Die unterjährige Liquiditätsentwicklung wird ebenfalls erläutert. Besondere Projekte und Maßnahmen werden bei Bedarf dargestellt. Für die Investitionen erfolgt eine Einzelkontrolle pro Maßnahme, welche allerdings nicht berichtsrelevant ist.

Die Ergebnisse werden in einer Haupt- und Finanzausschusssitzung ausführlich vorgestellt und erläutert. Dabei werden einzelne Entwicklungen zum Anlass genommen, bereits frühzeitig die Mitglieder der politischen Gremien zu informieren und gegebenenfalls auf anstehende oder geplante Maßnahmen der Verwaltung vorzubereiten. Die Erkenntnisse aus dem Finanzzwischenbericht werden zudem bei der strategischen Ausrichtung des Haushaltsplanes berücksichtigt. Ferner sind sie Grundlage für eine inhaltliche Auseinandersetzung in den Fachbereichsleitersitzungen, die wöchentlich stattfinden.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Olfen überträgt zuletzt vergleichsweise weniger konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt dabei verbindlich geregelt.

→ **Feststellung**

Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Olfen deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Stadt gelingt es nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

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.

Ihre Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen hat die **Stadt Olfen** in einer Dienstweisung Stand Februar 2021 niedergelegt. Hiernach wurde festgelegt, dass Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen nur unter besonderen Bedingungen in Betracht. Bevor überhaupt eine Prüfung der Übertragung durchgeführt wird, besteht die Verpflichtung zur Klärung, ob gegebenenfalls die Tatbestandsvoraussetzungen für die Bildung von Rückstellungen vorliegen.

Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen schließt die Stadt in der Regel aus. Wenn in begründeten Einzelfällen davon abgewichen werden soll, kann dies nur im Einvernehmen mit dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin und dem Kämmerer/der Kämmerin erfolgen.

Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus Investitionstätigkeit bleiben grundsätzlich bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen jedoch längstens zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann.

Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, kommt eine Ermächtigungsübertragung in Betracht, wenn an der Investitionsentscheidung festgehalten wird.

Sind Erträge oder Einzahlungen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen zweckgebunden, bleiben die entsprechenden Ermächtigungsübertragungen zur Leistung von Aufwendungen bis zur Erfüllung des Zwecks und die Ermächtigungen zur Leistung von Auszahlungen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar.

Zum Verfahren regelt die Stadt Olfen, dass die Fachbereichsleiter bzw. Fachbereichsleiterinnen nach Ablauf des Haushaltsjahres bis zum 15. Februar alle für ihren Bereich erforderlichen Ermächtigungsübertragungen beantragen, mit einem dafür vom Fachbereich 2 entwickelten Antragsformular.

Über die Anträge entscheidet der Bürgermeister/die Bürgermeisterin im Einvernehmen mit dem Kämmerer bzw. der Kämmerin. Der Rat erhält eine Übersicht über die vorgenommenen Ermächtigungsübertragungen.

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

Ordentliche Aufwendungen Olfen 2016 bis 2021

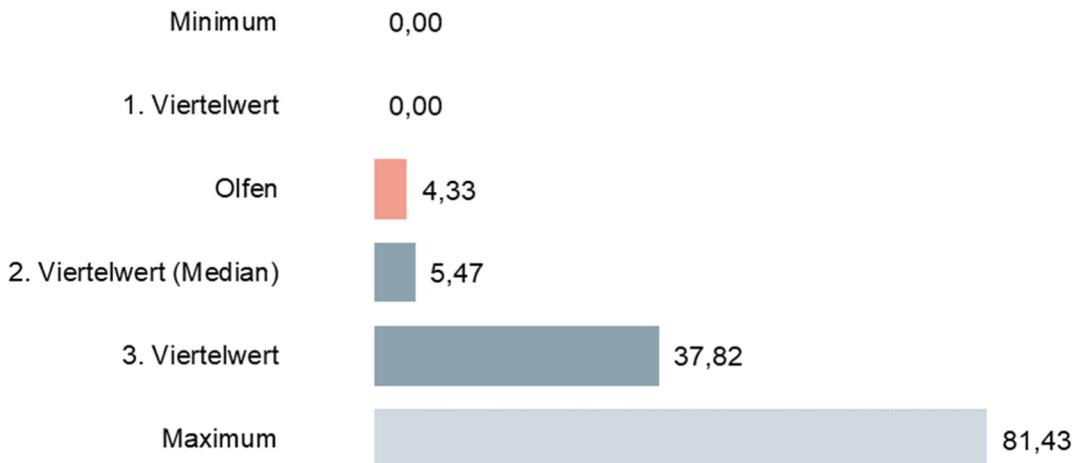
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	23.769	24.532	25.300	25.617	26.722	28.997
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	49	65	71	77	35	56
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	23.818	24.596	25.371	25.694	26.757	29.054
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	22.079	23.091	25.803	25.766	26.640	27.882
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	92,7	93,9	101,7	100,3	99,6	96,0

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

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

Die fortgeschriebenen Ansätze der Stadt Olfen waren in vier von sechs Jahren ausreichend. In den Jahren 2018 und 2019 gab es Ansatzüberschreitungen, welche in 2019 durch entsprechende Mehrerträge gedeckt waren. Die Überschreitung 2018 ging dagegen zu Lasten des Haushaltes.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen Olfen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich 2021 sind 31 Werte eingeflossen. Davon haben 14 Vergleichskommunen keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

In den Jahren 2016 bis 2019 positionieren sich die Ermächtigungsübertragungen jeweils über dem Median. Ab dem Haushaltsjahr 2020 kann Olfen dann erstmalig eine unterdurchschnittliche Positionierung erzielen.

Die Stadt Olfen hat in keinem Jahr Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit vorgenommen. Damit hält sich die Stadt an ihre Vorgabe, welcher besagt, dass Ermächtigungsübertragungen für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen nur unter besonderen Bedingungen in Betracht kommen. Dies spiegelt sich auch hier im Ansatzerhöhungsgrad wider. Das Vorgehen trägt zur Transparenz der Haushaltswirtschaft bei und spiegelt sich auch in der Positionierung im interkommunalen Vergleich (Minimalwert) wider.

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

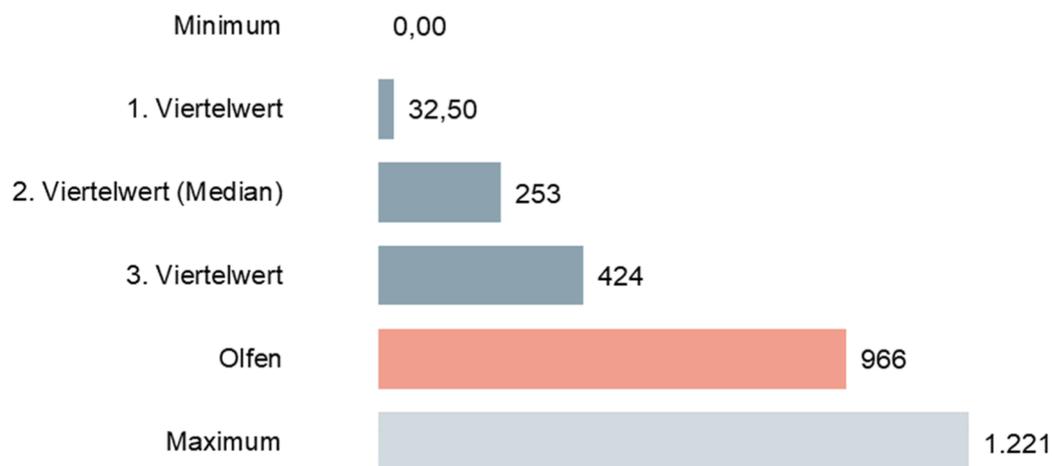
Investive Auszahlungen Olfen 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.824	6.967	11.015	13.156	14.509	8.449
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.677	7.264	4.541	6.377	8.879	12.574

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	47,6	104,3	41,2	48,5	61,2	148,8
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	14.501	14.231	15.556	19.533	23.388	21.023
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	32,3	51,0	29,2	32,6	38,0	59,8
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	7.696	6.368	6.476	8.311	10.594	9.515
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	53,1	44,7	41,6	42,5	45,3	45,3

In den Jahren 2016 bis 2021 hat die Stadt Olfen investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 7,4 Mio. Euro übertragen. Seit 2018 mit deutlich steigender Tendenz. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen im Betrachtungszeitraum niedrigere investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner. In den Jahren 2016 und 2017 stellt Olfen sogar den Maximalwert dar. Gleichzeitig hätte bis einschließlich 2020 der originäre Mittelansatz gereicht, um die investiven Auszahlungen zu decken.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen Olfen je EW in Euro 2021



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kommunen.

Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt die Stadt Olfen im Betrachtungszeitraum relativ konstant in Anspruch. Im interkommunalen Vergleich kann die Stadt in vier von sechs Jahren (2016 bis 2019) nur einen unterdurchschnittlichen Grad der Inanspruchnahme vorweisen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 positioniert sich die Stadt mit den jeweils erzielten 45 Prozent jeweils knapp über dem Median.

Als Gründe für den teilweise unterdurchschnittlichen Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Stadt planungsbedingte, personelle, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen.

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

→ **Empfehlung**

Ziel der Stadt Olfen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die Stadt Olfen konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren mit Hilfe positiver Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und entsprechenden Einzahlungen aus Investitionstätigkeit finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann.

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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen hat einen zentralen Überblick über ihr Fördermittelmanagement geschaffen. Verbindliche, schriftliche Vorgaben sind jedoch noch nicht vorhanden.

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

Die **Stadt Olfen** hat ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Dieses ist derzeit mit zwei Teilzeitstellen besetzt. Es überprüft mögliche Zugänge von Fördermitteln zu unterschiedlichen Vorhaben. Dadurch existiert ein Gesamtüberblick über bestehende Förderprogramme und

Aufwände der zu beantragenden Gelder sowie welche Unterlagen zu den verschiedenen Förderprogrammen benötigt werden.

Schriftliche strategische Vorgaben für den Bereich der Fördermittelakquise hat die Stadt Olfen bisher nicht geschaffen. Schriftliche Regelungen oder eine Dienstanweisung gibt es in diesem Aufgabenkreis somit bisher nicht. Gelebte Praxis ist es allerdings, dass bei jeder Projektidee zunächst überprüft wird, ob ein passendes Förderprogramm vorhanden ist. Die Stadt Olfen verfügt hierfür über einen digitalen sowie über einen händischen Ordner, welcher Informationen zu den verfügbaren Förderprogrammen enthält. Auf diesen kann bei einer Projektidee zurückgegriffen werden. Informationen über neue Förderprogramme erhält die Stadt Olfen durch Internetrecherche oder auch durch Kontaktaufnahme zu den Fördermittellotsen bei der zuständigen Bezirksregierung bzw. in den jeweiligen Dezernaten.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategischen Zielvorgaben umzusetzen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte die bisherige Praxis in einem für alle zugänglichen Regelwerk festhalten, welches bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsieht. Dies würde einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess unterstützen.

Die Antragsprozesse beschreibt die Stadt im Antragsverfahren als unproblematisch. Schwieriger gestaltet sich, aus Sicht der Verwaltung, die dauerhafte Abwicklung sowie Einreichung von Unterlagen, während und nach Abschluss der Projekte. Im Rahmen der Städtebauförderung beschreibt Olfen den Aufwand als überschaubar. Laut Einschätzung der Stadt sind vor allem die Förderprogramme sehr arbeitsintensiv, die sich auf europäische Fördermittel beziehen. Geseiterte Fördermittelanträge kann die Stadt Olfen bis dato nicht verzeichnen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Stadt Olfen fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Vorgaben zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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.

Mithilfe einer zentral gepflegten Tabelle, welche u.a. Informationen zu den Fristen der anstehenden und vorhandenen Förderprojekte enthält, können die Fördermittel fristgerecht durch das Fördermittelmanagement der **Stadt Olfen** abgerufen werden. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt je nach Aufwand und Aufgabengebiet durch den zuständigen Sachbearbeiter dezentral in Abstimmung mit dem zentralen Fördermittelmanagement. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt. Die Einhaltung der Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids werden in Federführung des Fördermittelmanagements mit dem jeweils zuständigen Mitarbeiter sichergestellt.

Um Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll. Die Stadt Olfen berichtet, dass auch sie bereits erhaltene Fördermittel zurückzahlen musste. Grund dafür war bspw. die nicht hinreichende Erfüllung des Verwendungszwecks.

Alle Projektfortschritte sowie Projektumplanungen oder auch Kostenüberschreitungen werden in den jeweils zuständigen Gremien beraten und kommuniziert. Jegliche Änderungen innerhalb der Projekte (z.B. Planungsänderungen, Kotenerhöhungen etc.) werden umgehend schriftlich bei dem Fördermittelgeber angezeigt. Die Entscheidungsträger werden regelmäßig über den Projektfortschritt informiert. Feste Berichtstermine liegen nicht vor, da diese abhängig vom jeweiligen Projektfortschritt sind.

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die u.a. eine Rückforderung von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die Stadt Olfen bisher nicht getroffen. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindlichen Prozessabläufen gibt es nicht. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten der Fördermittelakten etc. liegen nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden, entsprechende Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Standards auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Bisher hat die Stadt Olfen noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Kreditmanagement schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Olfen zum 31.Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	0
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro*	973
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	1
Anzahl der Kreditgeber	1

* Sämtlich aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“.

Das Kreditportfolio der Stadt Olfen enthält Ende 2021 ausschließlich Kredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020. Diese Kredite hat die Gemeinde zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zins und Tilgung leisten jedoch das Land. Eigene Kredite hat Olfen in den letzten Jahren nicht aufgenommen. Derzeit und nach jetzigem Kenntnisstand auch in den kommenden Jahren wird die Stadt keine neuen Kredite benötigen.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat Olfen bisher nicht schriftlich formuliert. Eine Richtlinie zum Kreditmanagement hat die Stadt nicht.

Jede Kommune sollte jedoch auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein und entsprechende Festlegungen treffen.

Solche Regelungen könnten sich je nach strategischer Ausrichtung auf wesentliche Inhalte beschränken. Sofern eine Kommune zum Beispiel beabsichtigt, ausschließlich sicherheitsorientiert zu operieren und risikobehaftete Finanzierungsinstrumente meidet, könnte eine entsprechende schriftliche Festlegung ausreichen. Über die Eingrenzung der zugelassenen Finanzierungsinstrumente hinaus wären zum Beispiel keine detaillierten Regelungen zu stärker risikobehafteten Finanzierungsinstrumenten notwendig.

In einer Richtlinie sollten grundsätzlich Verfahren für die Aufnahme von Krediten sowie für Prologationen und Umschuldungen, der zulässige Umfang von Geschäften sowie ggf. Aspekte der Risikoanalyse und Inhalte des Berichtswesens geregelt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Olfen sollte für einen künftigen Fall grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen, wie z. B. über Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, festschreiben.

Eine Richtlinie gibt dem Verwaltungshandeln einer Kommune eine höhere Verbindlichkeit. Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an

ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Neben strategischen Festlegungen und Zielsetzungen¹⁴ sollte eine Richtlinie insbesondere Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt 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 Stadt gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Stadt 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.

Je nach Komplexität und Ausrichtung des Kreditportfolios könnten weitere Regelungen zur Risikoabsicherung, Aspekte der Risikoanalyse und erweiternde Anforderungen an das Berichtswesen formuliert werden.

Die Regelungen sind individuell anzupassen, wenn sich die Anforderungen an die Steuerung des Kreditportfolios ändern, z. B. wenn sich die Komplexität des Kreditportfolios erhöht.

¹⁴ Strategische Festlegungen könnten sein: risikobehaftete Finanzierungsinstrumente zu meiden oder Einsatz von Fremdwährungskrediten und Derivaten in einem begrenzten Rahmen, etc. Ziele könnten sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung der Zinszahlungen, Reduzierung des Zinsänderungsrisikos, etc.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Bisher hat die Stadt Olfen noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

Eine Kommune sollte einen klar definierten Handlungsrahmen für Geld- bzw. Kapitalanlagen haben. Strategische Festlegungen sollten die Steuerung unterstützen, dabei sollte eine Kommune haushaltswirtschaftliche Risiken im Blick haben, die sich aus den Anlageformen ergeben könnten. Eine mögliche zu erstellende Anlagerichtlinie könnte entsprechend der konkreten Anforderungen der Kommune auf die wesentlichen notwendigen Inhalte beschränkt bleiben.

Geldmittel und -anlagen der Stadt Olfen zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	8.043
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	1.312
davon Anteile am Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse in Tausend Euro	1.241
Ausleihungen	1.626

Die Stadt Olfen tätigt Geldanlagen nur bei Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystemen angehören. Niedrige Zinsen bzw. Verwarentgelte nimmt Olfen in Kauf, um Anlagerisiken zu vermeiden oder zu minimieren. Die Verfügbarkeit von Geldmitteln und die Sicherheit von Anlagen haben für die Stadt höchste Priorität.

Diese strategischen Festlegungen und Ziele für die Anlage von Kapital hat die Stadt allerdings nicht schriftlich fixiert. Eine Anlagerichtlinie hat die Stadt nicht.

Jede Kommune sollte sich in eigener Verantwortung und unter Beteiligung des Rates Rahmenbedingungen für die Anlage von Kapital schaffen.¹⁵ Strategische Festlegungen und Ziele sollte sie dokumentieren.

Analog zum Kreditmanagement sollte eine Kommune auch für Geld- und Kapitalanlagen Verfahrensweisen und Entscheidungskompetenzen regeln. Die konkrete Ausgestaltung einer Anlagerichtlinie ist individuell an die strategische Ausrichtung der Stadt anzupassen und kann sich auf grundlegende Aspekte beschränken.

→ Empfehlung

Die Stadt Olfen sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlagemanagement schriftlich fixieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.

¹⁵ Vgl. RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente** sollte dargestellt werden. Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁶ können 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, ob gegebenenfalls 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.

¹⁶ 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.

- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Olfen hat einen zentralen Überblick über ihr Fördermittelmanagement geschaffen. Verbindliche, schriftliche Vorgaben sind jedoch noch nicht vorhanden.	62	E1	Die Stadt Olfen sollte die bisherige Praxis in einem für alle zugänglichen Regelwerk festhalten, welches bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Akten-dokumentation vorsieht. Dies würde einen standardisierten, nachprüfba-ren Prozess unterstützen.	63
F2	Der Stadt Olfen fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Vorgaben zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	63	E2	Die Stadt Olfen sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden, entsprechende Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Standards auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln.	64
F3	Bisher hat die Stadt Olfen noch keine grundlegenden, strategischen Festle-gungen für das Kreditmanagement schriftlich fixiert.	64	E3	Die Stadt Olfen sollte für einen künftigen Fall grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Re-gelungen, wie z. B. über Zuständig-keiten und Entscheidungsbefugnisse, zum Verfahren so-wie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften, festschreiben.	65
F4	Bisher hat die Stadt Olfen noch keine grundlegenden, strategischen Festle-gungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	67	E4	Die Stadt Olfen sollte grundlegende Rahmenbedingungen für ihr Anlage-management schriftlich fixieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. einen zulässigen Anlagerahmen, Verfahrensregeln und Entscheidungskompetenzen.	67

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Olfen 2017	Olfen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	103	101	95,55	101	103	107	121	37
Eigenkapitalquote 1	38,13	35,96	16,89	27,53	39,11	45,31	70,88	39
Eigenkapitalquote 2	81,56	80,36	42,18	63,12	69,33	78,14	85,35	39
Fehlbetragsquote			Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	36,03	34,97	13,75	29,61	36,43	43,33	49,77	40
Abschreibungsintensität	11,83	11,25*	-11,25	7,83	9,24	10,96	13,60	36
Drittfinanzierungsquote	64,17	55,88*	-55,88	53,59	59,53	70,04	87,20	32
Investitionsquote	221	124*	-867	94,49	136	199	553	38
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	102	157,8	72,36	91,72	98,18	102	121	39
Liquidität 2. Grades	909	3.328	24,24	72,49	174	272	3.328	39
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)			Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,10	0,18	0,18	4,21	5,68	7,74	17,52	39
Zinslastquote	0,16	0,25	0,04	0,17	0,41	0,87	1,68	37
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	50,98	50,88	39,06	49,68	56,83	65,58	76,46	28
Zuwendungsquote	14,33	17,58	9,12	13,31	17,17	25,46	38,65	38
Personalintensität	22,65	21,31	11,18	17,00	18,29	20,47	25,68	38
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,75	15,47	9,42	15,58	18,56	22,43	28,78	38

Kennzahlen	Olfen 2017	Olfen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	37,49	36,39	33,29	40,43	42,72	48,05	59,81	38

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.

* Die Stadt Olfen hat diese Kennzahlen im Jahresabschluss auf Basis der Ergebnisrechnung berechnet. Die gpaNRW nimmt stattdessen eine Berechnung anhand des Anlagenspiegels vor. Daher kommt es zu kleinen Berechnungsdifferenzen zum Jahresabschluss der Stadt.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	3.975	693	-585	1.737	94,24	666	
Gewerbesteuer	4.012	3.913	4.027	4.617	3.424	4.053	4.007
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.451	5.748	6.346	6.673	6.396	7.074	6.447
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	370	468	606	669	731	859	667
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	539	566	607	629	643	577	708
Zuweisung nach Gewerbesteuer- ausgleichsgesetz	0	0	0	0	516	0	103
Schlüsselzuweisungen	2.196	2.441	1.909	3.311	3.208	3.537	2.881
Summe der Erträge	12.568	13.137	13.496	15.899	14.918	16.100	14.710
Allgemeine Kreisumlage	4.167	4.422	4.171	4.406	4.735	5.037	4.554

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts- werte
Summe der Aufwendungen	4.923	4.985	4.830	5.110	5.017	5.357	5.357
Saldo	7.645	8.152	8.666	10.789	9.901	10.743	9.353

Tabelle 4: Eigenkapital Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	51.991	52.684	52.099	53.836	53.931	54.967
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	51.991	52.684	52.099	53.836	53.931	54.967
Sonderposten für Zuwendungen	19.841	21.905	27.303	28.396	29.850	29.761
Sonderposten für Beiträge	37.230	38.109	37.094	37.584	36.911	37.668
Eigenkapital 2	109.062	112.698	116.496	119.816	120.691	122.026
Bilanzsumme	134.593	138.179	139.806	146.100	150.529	151.843

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	8.440	8.024	7.640

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	364
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	881	841	1.410
Sonstige Verbindlichkeiten	12.846	12.233	8.344
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0
Gesamtverbindlichkeiten	22.166	21.099	17.758

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Olfen Tausend Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	12.342	15.631
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	78	698
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	10	10
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	9.459	9.049
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	21.712	23.971

*Gemeinnütziges Seniorenzentrum St. Vitus Stift Olfen GmbH, Netzgesellschaft Stadt Olfen mbH, GFN Glasfasernetz Olfen GmbH, Olfenkom GmbH

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	3.975	693	-585	1.737	94	666	2.093	1.365	-763	182	366
Gewerbesteuer	4.012	3.913	4.027	4.617	3.424	4.053	4.500	7.000	7.340	7.840	8.180
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.541	5.748	6.346	6.673	6.396	7.074	7.031	7.777	8.120	8.639	9.071
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	370	468	606	669	731	859	818	734	781	821	847
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.196	2.441	1.909	3.311	3.208	3.537	4.338	1.790	1.502	2.014	2.077
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	539	566	607	629	1.159	577	702	819	793	843	865
Summe der Erträge	12.568	13.137	13.496	15.899	14.918	16.100	17.389	18.120	18.536	20.157	21.040
Allgemeine Kreisumlage	4.167	4.422	4.171	4.406	4.735	5.037	4.969	5.238	5.343	5.569	5.832
Steuerbeteiligungen	755	563	659	705	282	320	385	598	627	671	699
Summe der Aufwendungen	4.923	4.985	4.830	5.110	5.017	5.357	5.354	5.836	5.970	6.240	6.531
Saldo der Bereinigungen	7.646	8.152	8.666	10.789	9.901	10.742	12.035	12.284	12.567	13.917	14.509
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	-532	208	349	974	1.064	1.167	1.142	1.218

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-3.670	-7.459	-9.251	-8.520	-10.015	-10.425	-10.916	-11.983	-14.497	-14.877	-15.361
Abweichung vom Basisjahr	0	-3.788	-5.581	-4.849	-6.344	-6.755	-7.246	-8.312	-10.826	-11.206	-11.691

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Olfen in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-3.670	-7.459	-9.251	-8.520	-10.015	-10.425	-10.916	-11.983	-14.497	-14.877	-15.361
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	762	-94	-289	47	-515	128	-744	-974	-985	-1.084	-1.102
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-365	-447	-549	-531	-750	-606	-809	-861	-870	-872	-870
Jugendamtsumlage	2.448	2.655	3.038	2.728	2.608	3.282	4.295	4.088	4.159	4.336	4.541
Saldo aus Sozialleistungen	-2.052	-3.196	-3.876	-3.211	-3.873	-3.760	-5.848	-5.923	-6.014	-6.291	-6.512
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-1.618	-4.263	-5.375	-5.309	-6.141	-6.665	-5.069	-6.059	-8.482	-8.585	-8.849
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-2.644	-3.756	-3.690	-4.523	-5.047	-3.450	-4.441	-6.864	-6.967	-7.230

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Olfen hat eine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet, diese ist dem Fachbereich sechs zugeordnet.

Das interne Regelwerk zur Durchführung der Vergabeverfahren ist die „Dienstanweisung für das Vergabewesen der Stadt Olfen“ vom 01. Januar 2021. Die Stadt sollte diese überarbeiten und um weitere Regelungen ergänzen.

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

Die Stadt Olfen hat niemanden mit der Wahrnehmung der Korruptionsprävention beauftragt. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wurde noch nicht erstellt. Ähnlich verhält es sich mit verbindlichen Regelungen zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen. Auch eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Stadt noch nicht erstellt. Diese sollte Olfen nun wie geplant zeitnah nachholen und eine Dienstanweisung einschließlich der Regelungen zum Sponsoring erstellen.

Wir haben bei der Stadt Olfen die Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Stadt gehört hier zu den Kommunen mit vergleichsweise hohen Abweichungsquoten.

Bei der Organisation des Nachtragswesens bietet sich eine stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle an, da nach unserer Erfahrung aus den Kommunen und Kreisen die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen im Regelfall eine Herausforderung für die Fachbereiche darstellt. Aufwerten könnte die Stadt die Nachtragsbegleitung noch um ein Nachtragsmanagement. Eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte die Stadt Olfen zu Steuerungszwecken nutzen.

Bei der Maßnahmenbetrachtung von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen haben wir Optimierungspotenzial sowohl bei der Durchführung der Vergabeverfahren, der Dokumentation der Vergabeentscheidungen sowie der nachvollziehbaren und rechtssicheren Begründung von Auftragerweiterungen und Nachträgen festgestellt.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie hat in ihrer Dienstanweisung zum Vergabewesen aus dem Jahr 2021 verbindliche Regelungen aufgestellt, die teilweise überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig sind.

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.

2.3.1.1 Zentrale Vergabestelle

Die **Stadt Olfen** hat eine zentrale Vergabestelle für Bauaufträge im Fachbereich sechs „Bauen, Planen, Umwelt“ eingerichtet. Zur Regelung ihres Vergabewesens hat sie im Januar 2021 eine „Dienstanweisung für das Vergabewesen der Stadt Olfen“ erlassen.

Eine Dienstanweisung Vergabewesen soll bei Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vergabevorschriften darstellen und eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren der Kommune sicherstellen.

Die Zuständigkeiten zwischen zentraler Vergabestelle und zuständigem Fachbereich sind in Olfen wie folgt aufgeteilt

Die zentrale Vergabestelle ist für folgende Tätigkeiten zuständig:

- Ausschreibungs- und Vergabeverfahren werden grundsätzlich über die zentrale Vergabestelle abgewickelt.
- Die von den Fachbereichen erstellten Vergabeunterlagen werden den Bietenden durch die zentrale Vergabestelle zur Verfügung gestellt.
- Das Einstellen der Vergaben in die Vergabeplattform subreport ELViS erfolgt durch die zentrale Vergabestelle.
- Die Angebotsöffnung wird durch die zentrale Vergabestelle in einem formalen Submissionstermin durchgeführt. Die eingegangenen Angebote werden auf Vollständigkeit und rechnerische Richtigkeit geprüft.

Die jeweiligen Fachbereiche (Bedarfsstellen) sind für folgende Tätigkeiten zuständig:

- Für die Durchführung des Ausschreibungsverfahrens ist grundsätzlich der jeweilige Fachbereich zuständig.
- Alle Direktaufträge werden selbstständig durch den Fachbereich durchgeführt.
- Die Grundlage für alle Verfahren sind die vom Fachbereich erstellten Vergabeunterlagen.
- Die Auftragswertschätzung wird von der Bedarfsstelle durchgeführt und dokumentiert.
- Das Leistungsverzeichnis sowie die Leistungsbeschreibung werden von der Bedarfsstelle erstellt.
- Die Durchführung und Dokumentierung der Bedarfsermittlung erfolgt durch die Fachbereiche.
- Die Wahl der Verfahrensart ist durch den zuständigen Fachbereich vorzunehmen und zu dokumentieren.
- Die Auftragserteilung erfolgt durch die Bedarfsstelle.
- Der Vergabevermerk ist von der Bedarfsstelle zu erstellen.

2.3.1.2 Dienstanweisung Vergabewesen

Die eingesetzten Bediensteten erhalten eine wesentliche Unterstützung bei Vergabeverfahren, wenn sie durch klare Vorgaben das jeweils anzuwendende Vergabeverfahren einfach ermitteln

könnten. Dazu bedarf es eindeutiger Regelungen über die zu berücksichtigenden Wertgrenzen. Dabei sollte nach nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterschieden werden.

Die Dienstanweisung zum Vergaberecht der Stadt Olfen unterstützt die mit der Vergabe beauftragten Bediensteten bei der Wahl der Vergabeverfahren nur zum Teil. Sie enthält Wertgrenzen für die Durchführung beschränkter bzw. freihändiger Vergaben. Allerdings entsprechen die Schwellenwerte nicht mehr dem aktuellen Stand. Seit Inkrafttreten der Dienstanweisung ändern sich diese. Die Dienstanweisung berücksichtigt diese Änderungen noch nicht. Diese Vorgehensweise ist unübersichtlich und kann schnell dazu führen, dass einzelne Regelungen von den Bedarfsstellen übersehen werden.

In ihrer Dienstanweisung zum Vergaberecht hat die Stadt Olfen keine Regelungen hinsichtlich der Bekanntmachungspflichten im Zusammenhang mit Vergabeverfahren getroffen. Dies kann dazu führen, dass Bekanntmachungspflichten nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden. Die gpaNRW hat eine Musterdienstanweisung für das Vergabewesen erarbeitet, wobei unter Punkt 31 die Bekanntmachungspflichten einer Kommune thematisiert werden. Diese sollte als Hilfestellung genutzt und an die besonderen Gegebenheiten und Anforderungen der Stadt Olfen angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Stadt Olfen möglichst zeitnah ihre Vergabedienstanweisung ergänzen und verbindliche Regelungen im Umgang mit Bekanntmachungen im Zusammenhang mit Vergabeverfahren treffen.

Die zentrale Vergabestelle ist auch beratend tätig und unterstützt somit die Bedarfsstellen bei der rechtssicheren Durchführung von Vergabeverfahren. Nachträge werden – unabhängig von der Auftragshöhe – eigenverantwortlich von den Fachbereichen bearbeitet. Hier sollte die Stadt Olfen Regelungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen unter dem Punkt 2.6.2 – Organisation des Nachtragswesens.

2.3.1.3 Fachsoftware Vergabewesen

Die Stadt Olfen wickelt ihre Vergabeverfahren unter Verwendung des Vergabeportals „subreport ELViS“ bereits digital ab. Durch den Einsatz einer Fachsoftware für die Abwicklung des gesamten Vergabeverfahrens wäre eine Aufwertung möglich. Eine solche Software unterstützt die Bediensteten dabei, einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren abzuwickeln. Mit der Eingabe der einzelnen Vergabeschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Sie erleichtert die zum Teil schon verbindlich vorgeschriebene bzw. vorgesehene E-Vergabe erheblich.

Alle am Vergabeverfahren Beteiligten haben dadurch Zugriff auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens. Notwendige Vergabeunterlagen können digital und medienbruchfrei in das Verfahren eingebracht werden. Unterlagen können ohne Zeitverzug zwischen Bedarfsstelle und zentraler Vergabestelle ausgetauscht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.

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.¹⁷

→ Feststellung

Die Stadt Olfen beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses ihren Rechnungsprüfungsausschuss. Darüber hinaus nutzt die Stadt die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben durch andere kommunale Rechnungsprüfer oder private Prüfungsinstitutionen erfolgt nicht.

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

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss der **Stadt Olfen** prüft die Jahresabschlüsse. Dieser sieht bei der einmal jährlich stattfindenden Prüfung auch stichprobenhaft einzelne Vergabemaßnahmen ein. Darüber hinaus ist der Rechnungsprüfungsausschuss nicht mit weiteren Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung - wie zum Beispiel der begleitenden Prüfung der Vergaben der Stadt Olfen - betraut.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

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

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

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

Darüber hinaus wickeln die Kommunen viele Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Die Zuwendungsgebenden binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelrückforderungen. Das führt regelmäßig zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch sachkundige und hierfür legitimierte Personen kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen und die Kommunen vor Schaden bewahren. Zudem ist die Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Korruptionsgefährdung verbunden.

In anderen Kommunen hat sich für die Sicherstellung der Vergabeprüfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung bewährt. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabeprüfung. Wesentliche Stationen sind hierbei die Zeitpunkte der Erstellung des Leistungsverzeichnisses bzw. der Leistungsbeschreibung vor der Bekanntmachung der Vergaben, vor der Auftragserteilung sowie bei wesentlichen Auftragsänderungen und -erweiterungen, die ebenfalls einer vergaberechtlichen Bewertung bedürfen.

→ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Olfen die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen hat nur wenige Regelungen zur Korruptionsprävention in ihrer allgemeinen Geschäftsordnung getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruption gibt es nicht. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Stadt Olfen** hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer „Allgemeinen Geschäftsordnung“ mit Stand Juni 2020 erlassen. Die vorliegenden Regelungen sind nicht ausreichend, um die Vorgaben des KorruptionsbG zu erfüllen. Dies hat die Stadt bereits erkannt und möchte aus diesem Grund eine neue Dienstanweisung erlassen, die alle wesentlichen Aspekte zu Verbesserung der Korruptionsbekämpfung erhalten soll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte konkrete Regelungen zur Korruptionsprävention in einer separaten Dienstanweisung treffen.

Die gpaNRW hat ihre Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention im November 2022 umfassend überarbeitet. Diese Muster-DA kann die Kommune auf unserer Homepage unter Service – Korruptionsprävention herunterladen.

Die Leiter der öffentlichen Stellen sind verpflichtet, jeweils dem Grad der gegebenen Korruptionsgefahr entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Um dieser gesetzlichen Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 KorruptionsbG nachzukommen, ist es daher zwingend notwendig, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze in den öffentlichen Stellen intern festzulegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).

Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie

²⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14 September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

aus besonderem Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

Die Stadt Olfen hat ihre korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht ermittelt. Eine Schwachstellenanalyse führte sie bisher noch nicht durch. Die Stadt Olfen ist nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG verpflichtet, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze festzulegen.

Die Stadt Olfen hat zu diesem Rechtsverstoß der gpaNRW mitgeteilt, dass sie zur Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche beabsichtigt, eine Schwachstellenanalyse durchzuführen. Nach Angaben der Kommune sollen hierbei alle Mitarbeitenden einbezogen und sensibilisiert werden, um ggf. weitere Bereiche zu identifizieren, die bisher nicht als korruptionsgefährdet oder besonders korruptionsgefährdet bekannt waren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte zeitnah eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage kann sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.

Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten hat die Stadt Olfen bisher nicht ernannt.

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen

und Bürger, Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr²¹:

- Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung,
- sie beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht,
- sie sind Ansprechperson für Beschäftigte, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- sie sind Ansprechperson für Bürgerinnen und Bürger, die einen Korruptionsfall oder einen Verdacht melden,
- sie sensibilisieren die Beschäftigten regelmäßig für das wichtige Thema der Korruptionsprävention,
- sie achten mit auf die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsprävention.

Zu Recht erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Verwaltung, dass korruptes Verhalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterbunden wird. Um die Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG sicherzustellen, hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person zu benennen, die sich verantwortlich dieser Aufgabe annimmt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.

Gemäß § 7 Satz 3 des KorruptionsbG haben die Ratsmitglieder sowie die Sachkundigen Bürgerinnen und Bürger vielfältige Veröffentlichungspflichten. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Nach dem Gesetzeswortlaut gehören zu den erforderlichen Angaben:

- Ausgeübter Beruf und Beratungsverträge,
- Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien,
- Mitgliedschaften in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form,
- Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
- Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Die Stadt Olfen veröffentlicht die Informationen zu den Tätigkeiten der Gremienmitglieder im Amtsblatt. Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten nach § 49 Absatz 1 des Landesbeamtengesetzes des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Die Aufstellung der Nebentätigkeiten ist dem Rat jeweils bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen. Laut Auskunft der Stadt Olfen erfolgt die erforderliche Erklärung fristgerecht.

²¹ Aufzählung ist nicht abschließend

Die EU-Hinweisgeber-Richtlinie²² sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebenden-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden, beispielsweise die Presse.

Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Zwischenzeitlich hat der Bundesrat zugestimmt. Zum Zeitpunkt unserer Berichterstellung ist eine landesgesetzliche Umsetzung noch nicht erfolgt.

Obwohl eine landesgesetzliche Umsetzung noch nicht erfolgt ist, kann es für die Kommune sinnvoll sein, sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt mit den Regelungen auseinanderzusetzen. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel das Einrichten eines geschützten Hinweisgebersystems und die Etablierung eines vertraulichen Workflows. Dabei ist zu beachten, dass Hinweisgebende Anspruch auf Aufklärung haben, welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund ihrer Hinweise erfolgt bzw. eingetreten sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

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.

²² RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Olfen** hat Sponsoringleistungen bisher nur im geringen Umfang erhalten. Zum Umgang mit Sponsoringleistungen hat sie noch keine Regelungen verschriftlicht. Um diesen korruptionsgefährdeten Bereich zu regeln, können verbindliche Vorgaben in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie festgelegt werden, die die folgenden Bereiche beinhalten sollte:

- Zur besseren Transparenz und Kontrolle der Sponsoringentscheidungen im Bereich der Kommune sollte sie jede Vereinbarung über eine Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag festhalten und den beteiligten Geschäftsbereichen ein entsprechendes Vertragsmuster zur Verfügung stellen.
- Sponsoringverträge sollten grundsätzlich zeitlich befristet und die maximale Laufzeit regelmäßig auf zwei Jahre beschränkt werden, es sei denn, besondere Umstände sprechen für eine längere Bindung an den Sponsor. Ein Recht zur fristlosen Kündigung sollte in bestimmten Fällen möglich sein.
- Die anfallenden Nebenkosten sollen grundsätzlich vom Sponsor übernommen und gleichzeitig Haftungsrisiken beschränkt werden.
- Ausnahmen sind nur für den Fall eigenen Vorsatzes vorzusehen.
- Eine Haftung der Sponsoringnehmerin für die durch den Sponsor zur Verfügung gestellten Sachmittel ist auszuschließen.
- Der Sponsor sollte die Sponsoringnehmerin von Haftungsansprüchen freistellen, die durch Mängel der zur Verfügung gestellten Sachmittel ausgehen oder durch von diesen möglicherweise ausgehenden Gefahren verursacht werden.
- Es sollte festgelegt werden, wer die Entscheidungen über die Genehmigung/den Abschluss eines Sponsoringvertrages trifft und in welcher Form die Öffentlichkeit informiert wird.

→ **Empfehlung**

Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Stadt Olfen verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.

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.²³ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Olfen im Vergleichsjahr 2021 oberhalb des Median. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Abweichungsquote reduziert. Bei einzelnen Baumaßnahmen sind teilweise sehr hohe Abweichungsquoten zu beobachten.

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 50.000 Euro netto.

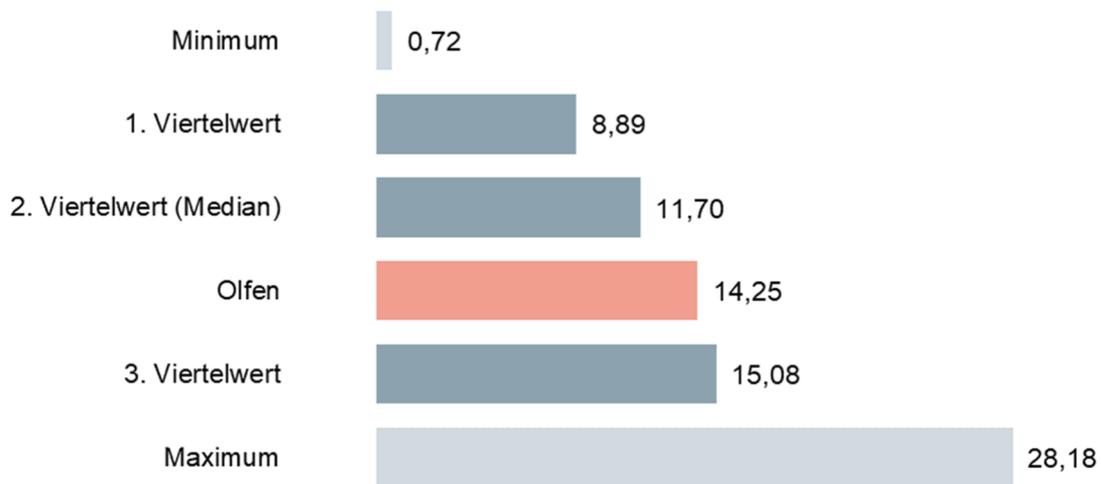
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	9.777.258,93	
Abrechnungssummen	10.765.374,69	
Summe der Unterschreitungen	-187.850,65	-1,92
Summe der Überschreitungen	1.175.966,61	12,03

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Stadt Olfen 21 Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 815.030.Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Olfen damit wie folgt ein.

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

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



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



Mit einer Abweichungsquote von 14,25 Prozent liegt die Stadt Olfen im Vergleichsjahr 2021 oberhalb des Median und gehört damit zur Hälfte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit höheren Abweichungsquoten.

Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote mit 16,62 Prozent oberhalb des dritten Viertelwertes, wobei 16 Baumaßnahmen abgerechnet wurden.

Von den insgesamt 41 betrachteten Baumaßnahmen der Vergleichsjahre 2020 bis 2022 sind 33 Maßnahmen höher abgerechnet als beauftragt worden, acht Maßnahmen sind günstiger geworden. In der Spitze wurden Abweichungsquote von bis zu 350 Prozent bei einzelnen Baumaßnahmen erreicht. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen unter dem Punkt 2.7 – Maßnahmenbetrachtung.

Auf den ersten Blick könnten besonders Unterschreitungen sehr erfreulich sein, belasten sie doch die Stadtkasse geringer. Entscheidend ist aber, die Abweichungen vom Auftragswert gering zu halten. Denn geringe Abweichungswerte geben Hinweise auf eine sorgfältige Mengenermittlung und eine vollständige Leistungsbeschreibung als wesentliche Grundlage eines Vergabeverfahrens. Andernfalls führen erhebliche Abweichungen häufig zu nachträglichen Forderungen des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen. Die Preise sind dann nicht im Wettbewerb ermittelt.

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Kommune Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt und mit allen Beteiligten im Vorfeld abgestimmt werden.

Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Getroffene Entscheidungen zu geplanten Baumaßnahmen sollten dann auch im Wesentlichen wie geplant durchgeführt werden. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären. Darüber hinaus gibt es vergaberechtliche Beschränkungen von Auftragsänderungen und -erweiterungen, die es zu beachten gilt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Die zentrale Vergabestelle wird bei der Erteilung von Auftragsänderungen sowie Nachträgen nicht eingebunden. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.

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.

In der Dienstanweisung Vergabe der **Stadt Olfen** finden sich unter Punkt 23 Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen.

Dort ist geregelt, dass der fachlich zuständige Fachbereich die Nachträge bzw. Auftragsänderungen bearbeitet. Eine Beteiligung der zentralen Vergabestelle erfolgt nicht.

Wir haben bei der überörtlichen Prüfung in den Kreisen, Städten und Gemeinden die Erfahrung gemacht, dass die Fachbereiche mit einer vergaberechtlichen Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen gar nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab zu bestimmten Wertgrenzen durch die zentrale Vergabestelle bewährt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmten Wertgrenzen von der zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten lassen.

Die Kommune nimmt noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursache der Nachträge sowie der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an.

→ **Empfehlung**

Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt Olfen ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus Gründen der Vertraulichkeit wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 –Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Stadt Olfen hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie hat in ihrer Dienstanweisung zum Vergabewesen aus dem Jahr 2021 verbindliche Regelungen aufgestellt, die teilweise überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig sind.	79	E1.1	Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Stadt Olfen möglichst zeitnah ihre Vergabedienstanweisung ergänzen und verbindliche Regelungen im Umgang mit Bekanntmachungen im Zusammenhang mit Vergabeverfahren treffen.	81
			E1.2	Die Stadt Olfen sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.	81
F2	Die Stadt Olfen beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses ihren Rechnungsprüfungsausschuss. Darüber hinaus nutzt die Stadt die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben durch andere kommunale Rechnungsprüfer oder private Prüfungsinstitutionen erfolgt nicht.	82	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Stadt Olfen die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabepfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.	83
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Olfen hat nur wenige Regelungen zur Korruptionsprävention in ihrer allgemeinen Geschäftsordnung getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruption gibt es nicht. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.	83	E3.1	Die Stadt Olfen sollte konkrete Regelungen zur Korruptionsprävention in einer separaten Dienstanweisung treffen.	84

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Olfen sollte zeitnah eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage kann sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.	85
			E3.3	Die Stadt Olfen sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.	86
			E3.4	Die Stadt Olfen sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	87
Sponsoring					
F4	Die Stadt Olfen hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.	88	E4	Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Stadt Olfen verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.	88
Nachtragswesen					
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Olfen Im Vergleichsjahr 2021 oberhalb des Median. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Abweichungsquote reduziert. Bei einzelnen Baumaßnahmen sind teilweise sehr hohe Abweichungsquoten zu beobachten.	89	E5	Die Stadt Olfen sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	91
F6	Die Stadt Olfen bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Die zentrale Vergabestelle wird bei der Erteilung von Auftragsänderungen sowie Nachträgen nicht eingebunden. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	91	E6.1	Die Stadt Olfen sollte Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen von der zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten lassen.	92

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.2 Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Stadt Olfen ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	92

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Olfen im Prüfgebiet Informationstechnik 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 ist 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 zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur steht dabei im Fokus.

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

Informationstechnik an Schulen

Die IT-Ausstattung der Schulen der **Stadt Olfen** befindet sich im Prüfungszeitraum Schuljahr 2021/2022 sowohl qualitativ als auch quantitativ auf einem sehr hohen Niveau. Sie resultiert aus einer fundierten Steuerung des Schulträgers, der in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan die pädagogischen Anforderungen der Schulen zusammengefasst und mit Meilensteinen festgeschrieben hat. Die Stadt Olfen hat damit eine sehr gute Grundlage für bereits abgeschlossene aber auch zukünftige Digitalisierungsaufgaben geschaffen.

Die Stadt Olfen hat ihre Schulen mit einer guten Performance an das Internet angebunden und moderne Präsentationstechniken bereitgestellt. Ein kontinuierlicher, gesteuerter Informationsaustausch mit allen Beteiligten ist bereits etabliert. Er optimiert die Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger und festigt so die gute Basis weiter.

Die Umsetzung der Digitalisierung an ihren Schulen geht die Stadt Olfen grundsätzlich konzeptionell an. Sie hat ihre Leitgedanken und Regelungen größtenteils formalisiert. Bei dem Ausstattungsprozess geht sie jedoch pragmatisch vor. Diesen Ablauf hat sie nicht für alle verbindlich geregelt. Er stellt hohe Anforderungen an alle handelnden bzw. beteiligten Personen. Dokumentationen über diesen Prozess können ihn absichern und geben Orientierung.

Die Stadt Olfen verfügt nicht hinreichend über einen zentralen, vollständigen und schulübergreifenden Überblick über ihre IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an ihren Schulen. Die Erstellung einer Übersicht ist mit einem höheren Aufwand verbunden. Somit fehlt ihr ein wichtiges Instrument, um einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und über die Wirtschaftlichkeit urteilen zu können.

Darüber hinaus besteht Optimierungsbedarf hinsichtlich der IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Stadt Olfen. Wesentliche Aspekte der IT-Sicherheit sind konzeptionell nicht aufgearbeitet und nicht schriftlich fixiert. Dies birgt ein Risiko für den Schutz der IT-Infrastruktur. Durch formelle Regelungen auf organisatorischer Ebene kann eine Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus erzielt werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus dieser Prüfung im Bereich der Informationstechnik 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**

Die Stadt Olfen ist bei der IT-Steuerung größtenteils gut aufgestellt. Sie hat vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

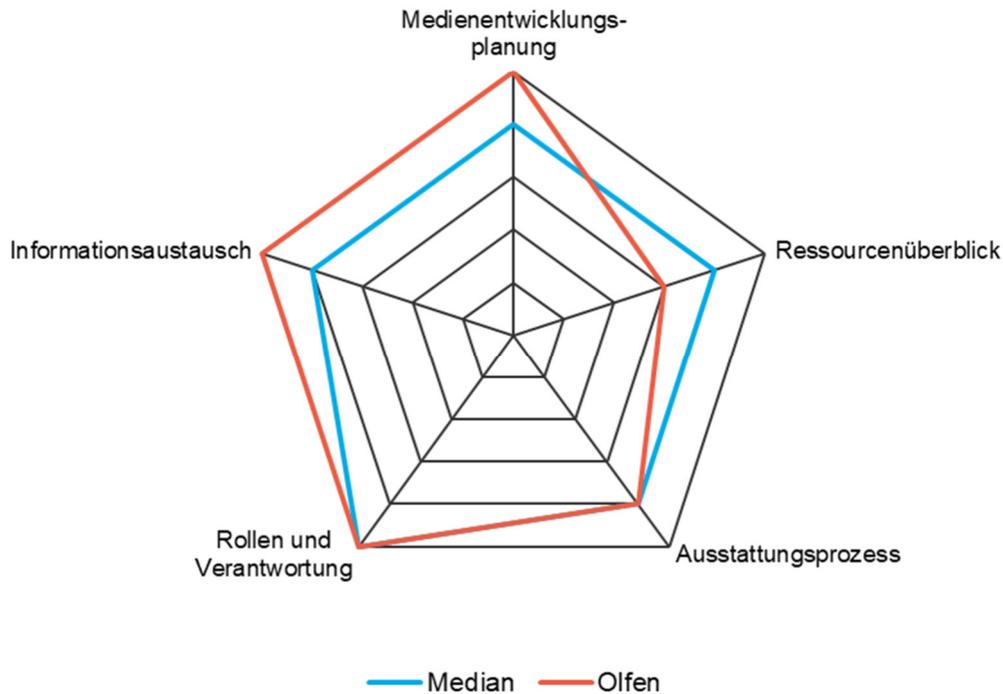
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²⁴, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Stadt Olfen** ist Schulträger einer Grundschule (Wieschhofschule) und einer Gesamtschule (Wolfhelmschule Olfen-Datteln) mit den Standorten Olfen und Datteln. Per Öffentlich-rechtlicher Vereinbarung hat die Stadt Olfen die Verpflichtungen nach § 79 SchulG (unter anderem Bereitstellung und Unterhaltung von erforderlichen Lehrmitteln sowie Zurverfügungstellung von einer am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierten Schulausstattung) für den Standort Datteln auf die Stadt Datteln übertragen. Der Standort Datteln der Gesamtschule ist daher nicht Gegenstand dieser Prüfung. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den übrigen zwei Schulstandorten beläuft sich auf 1.269 Schülerinnen und Schüler in 50 Klassen.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung dieser Schulen 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.

²⁴ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.
Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2022



Bei den Punkten „Medienentwicklungsplanung“, „Informationsaustausch“ und „Rollen und Verantwortung“ erzielt die Stadt Olfen sehr gute Ergebnisse. Hinsichtlich des „Ausstattungsprozesses“ befindet sie sich auf dem Median. Beim „Ressourcenüberblick“ liegt sie im interkommunalen Vergleich hinter den Ergebnissen der meisten Vergleichskommunen zurück.

Die Schulen der Stadt Olfen haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Der Schulträger hat diese als Ergebnis eines Medienentwicklungsprozesses in eine schulübergreifende Strategie, einem Medienentwicklungsplan, münden lassen. Er bildet die fundierte Grundlage für eine vorausschauende Planung. Hierin sind auch Vorgaben für die Netzwerkstruktur, die Ausstattung, den Betrieb, Wartung und Support sowie die Umsetzung der Maßnahmen eingeflossen.

Außerdem finden sich dort auch ein konkreter Investitionsplan und eine Übersicht über den Finanzierungsbedarf. Zudem ist dort neben den pädagogischen Anforderungen auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, Aspekte der IT-Sicherheit und des Fortbildungsbedarfs berücksichtigt. Der Medienentwicklungsplan dient somit dazu, den Weg zur Digitalisierung der Schulen inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Das Risiko von Fehlplanungen wird damit erheblich reduziert.

Der Prozess zur Ausstattung der Schulen ist einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Bedarfsmeldungen erfolgen durch Jahresbilanzgespräche und Quartalsbesprechungen mit den Schulen auf Grundlage der Inhalte des Medienentwicklungsplanes. Einrichtung und Ausgabe der Geräte an die jeweiligen Personen folgt dann einem durchgängigen aber nicht formalisierten Schema. Gleichwohl kommt die Stadt Olfen dem Ausstattungsbedarf adäquat nach. Auch wenn viele der Vergleichskommunen ebenfalls diesen pragmatischen Ansatz wählen, befindet

sich die Stadt Olfen damit nicht in einer guten Ausgangslage. Nur wenn für alle Beteiligten verbindlich geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann die Stadt Olfen einen schlanken Prozessablauf unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte den Prozess zur IT-Ausstattung verbindlich regeln.

Die Stadt Olfen hat ihre Standards für die IT-Ausstattung teilweise in Form von Musterklassenraumplänen hinsichtlich iPads, Displays, Apple-TV und WLAN-Ausstattung definiert. Die benötigten Produkte sind definiert und werden größtenteils über das zuständige Rechenzentrum, das Rahmenverträge mit KDN/Provitako abgeschlossen hat, eingekauft. Hierdurch harmonisiert die Stadt Olfen die Ausstattung und vereinfacht die Beschaffungsprozesse. Darüber hinaus trägt diese Verfahrensweise zur Homogenität der Hardwareausstattung bei. Dadurch minimiert die Stadt Olfen den Supportaufwand, gewährleistet Systemkompatibilitäten und optimiert Sicherheitsstrukturen. Ebenfalls lassen sich dadurch Kostenvorteile erzielen und Fortbildungsaufwände reduzieren.

Die Stadt Olfen verfügt nur unvollständig über einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen. Informationen hierzu müssen aus verschiedenen Quellen (z. B. Finanzsoftware, Inventarverzeichnis etc.) recherchiert werden. Somit kann sich die Stadt Olfen nur mit höherem Aufwand einen Gesamtüberblick verschaffen. Der Stadt Olfen fehlt damit die Klarheit über die vorhandene Ausstattung. Diese könnte jedoch eine Grundlage für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung bieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.

Die Stadt Olfen hat die Rollen für den First- und Second-Level-Support verbindlich in ihrem Medienentwicklungsplan geregelt. Sie folgt hinsichtlich der Aufgabenverteilung der Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände. Der 1st-Level-Support wird entweder durch technisch eingewiesene Lehrkräfte in der Grundschule oder eine Person des Bundesfreiwilligendienstes in der weiterführenden Schule gewährleistet. Den 2nd-Level-Support deckt die IT-Abteilung der Stadt Olfen ab. So wird die Funktionsfähigkeit der IT-Geräte abgesichert und Reibungsverluste vermieden.

Ein weiteres Instrument, um die Themen Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine enge Kooperation zwischen Schulen und Schulträgern wichtig. Die Stadt Olfen pflegt unter Moderation einer Unternehmensberatung, mit deren Unterstützung auch der Medienentwicklungsplan erstellt wurde, eine regelmäßige Kommunikation mit allen Beteiligten in Jahresbilanzgesprächen. Hieran nehmen sowohl der Bürgermeister, die Schulleiter und die für Gebäudemanagement, Schule und EDV zuständigen Mitarbeitenden der Stadt Olfen teil. In diesem Gremium wird der Medienentwicklungsplan evaluiert und explizit Themen, die die Schul-IT betreffen, besprochen. Außerdem finden darüber hinaus Quartalsgespräche in nahezu gleicher Besetzung statt. Damit hat die Stadt Olfen systematisch den Fokus auf die Medienausstattung der Schulen gelegt. Sie berücksichtigt dabei diverse Aspekte im Medienentwicklungsprozess. So sind die

Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden.

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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Sie erfüllt fast alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen auch perspektivisch hinreichend gerecht zu werden. Um die Wartung und den Support für die Schul-IT auch langfristig sicher zu stellen, steht ihr vergleichsweise wenig Personal zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass sie den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.

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.*
- *Eine Kommune sollte ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.*
- *Eine Kommune sollte – 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.*
- *Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht.*
- *Eine Kommune sollte 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.*

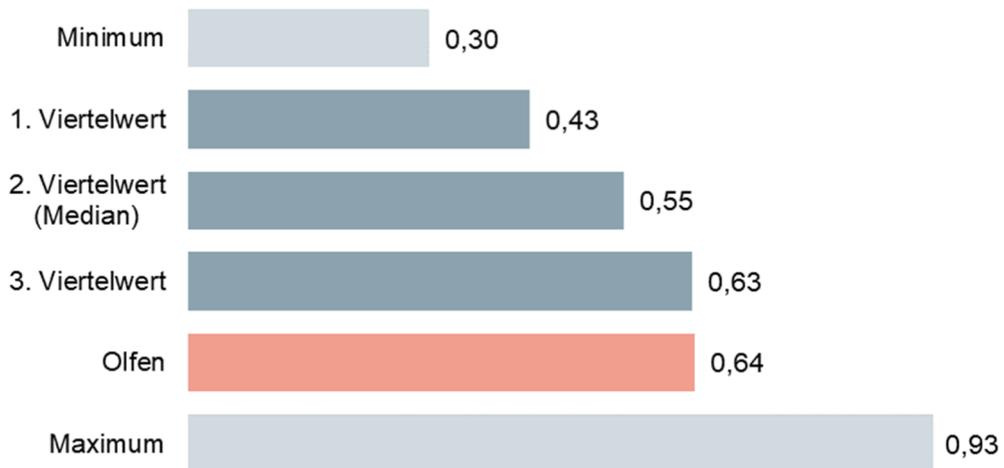
Die **Stadt Olfen** hat in ihrem Medienentwicklungsplan die künftige Ausstattung der Schulen und deren Kosten ausgewiesen. Diese resultieren aus den pädagogischen Anforderungen der Medienkonzepte der Schulen. Die Umsetzung hat die Stadt Olfen zügig vorangetrieben. Finanzielle Hilfestellung lieferten hier auch Mittel aus dem „Digitalpakt“. Bis zum Ende des Schuljahres 2021/22 konnten alle definierten Meilensteine erreicht werden. Zu Beginn des Folgeschuljahres hat die Stadt Olfen die Ausstattungswünsche seitens der Pädagogik vollends erfüllt.

Die Schulen der Stadt Olfen verfügen mit 500 Mbit/s über eine performante Internetanbindung. Diese kann in allen Klassenräumen in der weiterführenden Schule über WLAN und in der

Grundschule über LAN bzw. WLAN genutzt werden. Somit ist eine störungsfreie Internetnutzung von vielen IT-Endgeräten gleichzeitig möglich. Momentan werden Teile der Schulgebäude saniert. Im Zuge dessen wird auch die IT-Verkabelung erneuert und der LAN-Ausbau in der weiterführenden Schule weiter vorangetrieben.

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

IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22



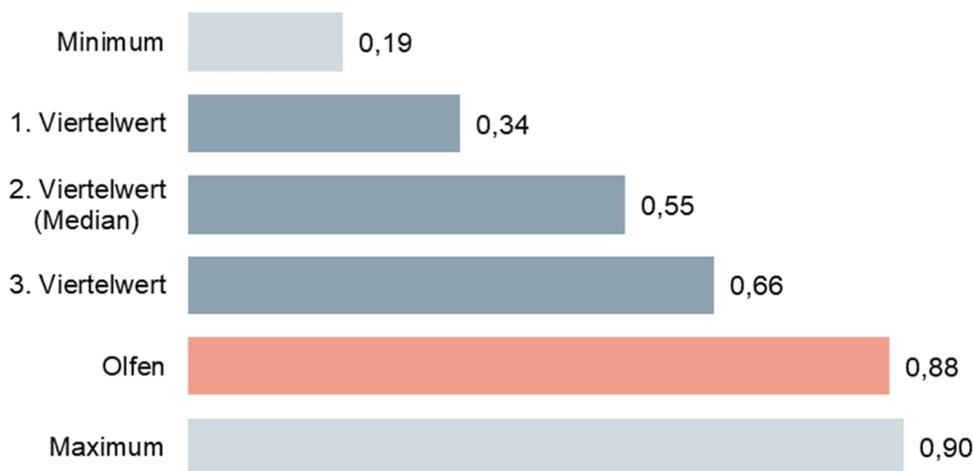
In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Bei der Zahl der Endgeräte wurden alle für pädagogische Zwecke genutzten Geräte berücksichtigt (Schüler- und Lehrergeräte und Geräte, die in Zusammenhang mit Präsentationstechnik genutzt werden). Rechnerisch sind damit mehr als die Hälfte der Kinder mit IT-Endgeräten ausgestattet. Dem pädagogischen Wunsch nach einer 2:1-Ausstattung ist die Stadt Olfen demnach in Gänze gefolgt. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Olfen damit knapp über dem dritten Viertelwert. Nur wenige Kommunen stellen ihren Schülerinnen und Schülern an Grundschulen mehr IT-Endgeräte zur Verfügung. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht.

Bei der weiterführenden Wolfhelschule – Standort Olfen – zeigt sich folgendes Bild im interkommunalen Vergleich:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



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



Auch hier ist die Auswertung schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Die Stadt Olfen ist damit nahe dem Spitzenwert im Vergleich zu den anderen Schulträgern.

An dieser Schule werden neben den hier dargestellten 735 Endgeräten bis Ende Schuljahr 2021/22 noch weitere Geräte durch die Schülerinnen und Schüler geleast. Dies führt in der Summe zu einer von der pädagogischen Seite geforderten 1:1-Ausstattung. Die Betreuung der Geräte wird ebenfalls durch den Schulträger sichergestellt. Mit Mitteln des Digitalpaktes schafft die Stadt Olfen ab SJ 2022/23 eigene Tablets (iPads) in gleicher Menge an und löst damit die Leasingverträge ab.

In der weiterführenden Schule der Stadt Olfen finden sich daher gute Bedingungen, um den Schülerinnen und Schülern das Arbeiten mit digitalen Medien zu ermöglichen.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten im Bereich der Grundschule stellt sich wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in der Grundschule je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	1,33	0,00	0,00	0,17	1,01	1,75	36

Geräteart	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,00	0,00	0,06	0,22	0,63	1,67	36
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,04	0,43	1,90	36
Dokumentenkameras/Visualizer	0,17	0,00	0,00	0,25	0,58	1,90	36

Die Quote aller Präsentationsgeräte in der Grundschule der Stadt Olfen geht über 100 Prozent hinaus. Dies liegt darin begründet, dass es mehr ausgestattete Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Der Schule steht rein rechnerisch für jede Klasse ein interaktives Display bzw. interaktives Whiteboard zur Verfügung. Damit ist die Stadt Olfen in der Unterrichtsgestaltung flexibel und modern. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen haben in dieser Hinsicht deutlich geringere Ausstattungsquoten. Stattdessen setzt rund die Hälfte der geprüften Kommunen in fast jeder fünften Klasse gewöhnliche Beamer als Präsentationsmedium ein.

Als Ergänzung hierzu stattet die Stadt Olfen die Klassen mit Dokumentenkameras bzw. Visualizern aus, um analoge Unterrichtsmaterialien digital darzustellen. Die Anzahl dieser digitalen Hilfsmittel liegt mit 0,17 je Klasse unter einem Fünftel aller Klassen. Im interkommunalen Vergleich stellen mindestens 50 Prozent aller Schulträger rund ein Drittel ihrer Klassen diese Geräte zur Verfügung. Darüber hinaus sind die Lehrer aber durch die Nutzung der iPads jederzeit und räumlich flexibel in der Lage, analoge Lehrmittel digital zu präsentieren. Da überdies von der pädagogischen Seite Dokumentenkameras oder Tablethalterungen nicht gewünscht werden, besteht auch hier kein Handlungsbedarf für die Stadt Olfen.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten in der weiterführenden Schule stellt sich wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in der weiterführenden Schule je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	2,31	0,00	0,00	0,52	0,84	2,31	25
Beamer	0,00	0,00	0,26	0,65	1,33	2,60	25
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,05	0,23	1,84	25
Dokumentenkameras/Visualizer	0,31	0,00	0,00	0,06	0,29	2,60	25

Die Quote der Präsentationsgeräte in der weiterführenden Schule liegt auch hier zusammengenommen über 100 Prozent. In dieser Schulform ist die Anzahl der Unterrichtsräume, mitunter bedingt durch die Fachräume, erheblich höher als die Anzahl der Klassenräume.

Auch an ihrer weiterführenden Schule setzt die Stadt Olfen auf den Einsatz interaktiver Displays bzw. interaktiver Whiteboards. Hiermit ist jeder Klassenraum ausgestattet und darüber hinaus sämtliche weitere Fachräume. Die interaktiven Whiteboards werden zukünftig sukzessive durch die moderneren interaktiven Displays ausgetauscht. Zusammenfassend ist der Stadt Olfen auch hier eine flächendeckende und moderne Ausstattung zu bescheinigen. Sie bildet mit der Anzahl der Präsentationsgeräte an der weiterführenden Schule das Maximum im interkommunalen Vergleich.

Zur Veranschaulichung analoger Unterrichtsmaterialien sind darüber hinaus die Hälfte der Klassen mit Dokumentenkameras bzw. Visualizer bestückt. Damit steht die Stadt Olfen im interkommunalen Vergleich besser da, als mindestens 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die IT-Ausstattung der Stadt Olfen entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von ca. 1-1,5 Jahren befindet sich fast die gesamte eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Hardwareausstattung überwiegend homogen.

Die Betreuung der Schul-IT stellt die Stadt Olfen weitestgehend autark sicher. Sie lässt sich hierbei nur sehr wenig von einem privaten IT-Dienstleister unterstützen. Externe Unterstützung besonders in Steuerungsaufgaben erfährt die Stadt durch das Kompetenzteam des Kreises Coesfeld. Dies berät und unterstützt Schulen und bietet bedarfsorientiert Fortbildungen für Lehrerinnen und Lehrer an.

Eine Fernwartungssoftware steht für die Geräte der Verwaltung zur Verfügung. Hier können auch virtuelle Arbeitsumgebungen genutzt werden. Die zentrale Verwaltung der Tablets für die Schülerinnen und Schüler stellt die Stadt über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher.

Für die Betreuung der Schul-IT hält die Stadt Olfen 0,5 Vollzeit-Stellen vor. Damit stehen ihr 0,05 Vollzeit-Stelle je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Hinzu kommt noch die Betreuung der zusätzlichen Geräte, die die Schüler in der Wolfhelschule geleast haben. Im interkommunalen Vergleich haben annähernd drei Viertel der anderen Kommunen eine höhere Personalausstattung. Durch die Besetzung einer Stelle des Bundesfreiwilligendienstes in der Wolfhelschule erfährt die Stadt Olfen personelle Unterstützung bei Supportaufgaben. Durch eine mögliche Stellenvakanz im Bundesfreiwilligendienst besteht jedoch das Risiko, dass der Teil der von dort

übernommenen Aufgaben von der IT-Abteilung der Stadt Olfen mitgetragen werden muss. Es besteht die Gefahr, gerade akute Arbeitsspitzen ad hoc nicht auffangen zu können. Ein angemessener Service für die Schul-IT ist demnach abhängig von der erfolgreichen Stellenbesetzung durch Personen des Bundesfreiwilligendienstes. Als Besonderheit ist außerdem zu erwähnen, dass die Schulträgeraufgaben für die Wolfhelschule, Standort Datteln zwar per Öffentlich-Rechtlicher-Vereinbarung vollumfänglich auf die Stadt Datteln übertragen wurden. In der Praxis jedoch werden die IT-Endgeräte über Olfen verwaltet und supported. Diese Aufwände kommen zu den bereits festgestellten Aufgaben noch hinzu. Für 2024 ist geplant, einen Auszubildenden einzustellen, der der Bereich Schul-IT perspektivisch unterstützen soll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁵-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Olfen weisen Defizite auf. Durch diverse Optimierungsansätze können potenziellen Sicherheitsrisiken noch besser begegnet werden.

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.

²⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

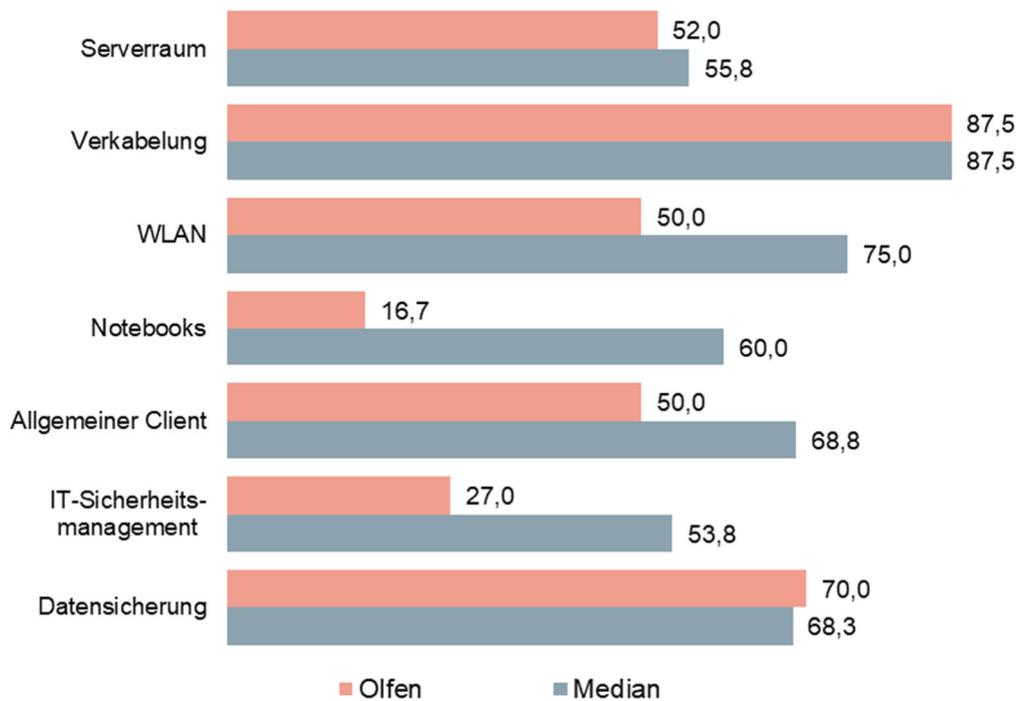
Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Olfen** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen, gemessen an den geprüften Aspekten, schwach ausgeprägt. Die Hälfte der der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Olfen liegt mit 48,8 Prozent noch deutlich darunter. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Olfen wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten, Ergebnisse sind repräsentativ für beide Schulstandorte der Stadt Olfen. Die einzelnen Gesamterfüllungsgrade der beiden Schulen liegen bei 44,9 bzw. 52,7 Prozent. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in fast allen geprüften Aspekten.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die Stadt Olfen ist bei der IT-Steuerung größtenteils gut aufgestellt. Sie hat vereinzelt noch Optimierungsbedarf, um ihre Schul-IT besser steuern zu können.	98	E1.1	Die Stadt Olfen sollte den Prozess zur IT-Ausstattung verbindlich regeln.	101
			E1.2	Die Stadt Olfen sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.	101
			E1.3	Die Stadt Olfen sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.	107
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Olfen weisen Defizite auf. Durch diverse Optimierungsansätze können potenziellen Sicherheitsrisiken noch besser begegnet werden.	107	E2	Die Stadt Olfen sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	109

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die **Stadt Olfen** weist im Betrachtungszeitraum der Jahr 2019 bis 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen aus. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt bislang noch keine Verfahrensschritte für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung erarbeitet. Gleichwohl sollte die Stadt diese schriftlich fixieren. Auch sollten die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen geschaffen und die Mitarbeiter geschult werden.

Die interkommunalen Vergleichswerte für das Jahr 2021 sind für die Stadt nur informatorisch.

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 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefere Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und 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 **Stadt Olfen** 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:

Bei der Stadt Olfen sind keine besonderen Strukturen zu erkennen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen haben könnten. In der Stadt befindet sich lediglich ein Seniorenheim. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz gibt es indes nicht.

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW ein standardisiertes Interview zu den Themen Rechtmäßigkeit und Verfahrensstandards geführt. Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2019 bis 2021 erfolgten in der Stadt Olfen keine ordnungsbehördlichen Bestattungen.

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

→ Der Stadt Olfen sind die ordnungsbehördlichen Fristen bekannt.

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

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

Der Ordnungsbehörde der **Stadt Olfen** sind die Fristen gemäß BestG NRW bekannt. Im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung hält die Stadt diese ein. Die Ordnungsbehörde hat für die Zeiten außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten eine Rufbereitschaft eingerichtet. Die Stadt stellt somit sicher, dass die Ordnungsbehörde rund um die Uhr erreichbar ist.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Stadt Olfen hat im Interview die Ermittlung von Bestattungspflichtigen deutlich beschrieben.

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 **Stadt Olfen** hat zur Ermittlung von zur Bestattung Verpflichteten eine klare Vorstellung. Demnach holt die Stadt bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall Informationen über das Einwohnermeldeamt, über Standesämter des Geburts- oder Heiratsortes, erforderlichenfalls über Nachbarn oder über die Pflegeeinrichtung ein. Sie dokumentiert die Ermittlungsergebnisse in einem Vermerk.

Ergänzend hierzu kann die Ermittlung von Angehörigen auf folgenden Weg durchgeführt werden:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezogen hat,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem letzten Betreuer,
- sofern der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte, ermittelt die Ordnungsbehörde auch in der Wohnung, ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch etc.),
- etwaige Familienangehörige persönlich, telefonisch oder per Mail kontaktieren,
- ggfls. Recherche im Internet (u. a. soziale Medien).

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Olfen berücksichtigt bei zukünftigen ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle die Willensbekundung des Verstorbenen.

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 Wahl der Bestattungsart kann in der Praxis mit unterschiedlichen Kosten einhergehen. Dabei hat die Kommune ein Interesse daran, eine möglichst kostengünstige Bestattungsform zu wählen. Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW ist die Erdbestattung sowie die Feuerbestattung mit anschließender Urnenbeisetzung vom Gesetzgeber grundsätzlich als gleichrangige Bestattungsform anzusehen.

Im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung soll diese in der **Stadt Olfen** auf dem kommunalen Friedhof stattfinden. Vorrangig sieht die Stadt eine Urnenbeisetzung vor, wobei die Willensbekundung des Verstorbenen berücksichtigt werden soll.

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.

- In den Jahren 2019 bis 2021 musste die Stadt keine Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten durchsetzen.

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

Die **Stadt Olfen** sieht bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung den Schwerpunkt in der Urnenbestattung. Zeitgleich mit der Einäscherung soll in Olfen auch die Urnenbeisetzung beauftragt werden. Anders als bei Erdbestattungen ist bei Feuerbestattungen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr jedoch zunächst nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne notwendig. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Diese Frist reicht in der Regel aus, um den vorrangig Bestattungspflichtigen unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben, die Urnenbeisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen (gestreckter Verwaltungszwang).

Die **Stadt Olfen** ermittelt neben den Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW im Bedarfsfall auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Eine Erstattung der Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung (veranlasste Ersatzvornahme) durch bestattungspflichtigen Angehörigen erfolgte in Olfen bisher (siehe „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“) nicht. Gleichwohl sollte die Stadt Olfen diese Möglichkeit bei zukünftigen Fällen umsetzen. Zudem sollte die Stadt in Abhängigkeit vom entstandenen Verwaltungsaufwand zusätzlich zu den Bestattungskosten eine Verwaltungsgebühr erheben.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Olfen wird bei zukünftigen ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durchsetzen.

Eine Kommune sollte die bei der Durchführung einer Ersatzvornahme angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen einfordern, wenn diese ihrer Bestat-

tungspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachgekommen sind. Sie sollte zusätzlich eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Die Kommune kann sobald sie im Wege der Ersatzvornahme tätig wird, nach den Vorschriften der VwVG (öffentlich-rechtlich) die Kosten bei den Bestattungspflichtigen einfordern. Erstattungsfähig ist der notwendige Mindestaufwand einer Bestattung. Folgende Aufwendungen gelten als ortsübliches Begräbnis in einfacher aber der Würde des Toten entsprechender Art:

- Aufwendungen für einen einfachen Sarg,
- Waschen, Einkleiden und Einsargen,
- Leichenwagen,
- Sargträger, sowie Leichenhalle (Kühleinrichtung) und
- das Nutzungsrecht für den Grabplatz.

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier) für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig. Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro.

Die **Stadt Olfen** plant im Bedarfsfall zunächst nach § 8 BestG NRW Verpflichtete zu ermitteln. Sollten diese Ermittlungen erfolglos ausgehen, würde sie auch ermitteln, ob etwaige zur Kostentragung Verpflichtete Erben nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vorhanden sind. Dazu würde sie ihre über das Nachlassgericht ihre ungedeckten Bestattungskosten als Forderung zum Nachlass anmelden, wenn der Verstorbene Vermögenswerte hinterlassen hat.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung noch nicht schriftlich erarbeitet.

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.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine notwendige Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Aufgabenerledigung. Dies gilt besonders dann, wenn die zu erledigenden Fälle sehr selten vorkommen und somit die damit betrauten Beschäftigten keine Routine in der Fallbearbeitung haben.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden schriftlich definiert haben:

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

Die Verfahrensstandards sollten in digitaler Form für die zuständigen Mitarbeiter zugänglich sein, um ggfls. mit Suchbegriffen zu arbeiten. Auch notwendige Formulare und Vordrucke, wie standardisierte Bescheide sollte die Kommune erarbeiten.

Die **Stadt Olfen** hat den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung bislang noch nicht schriftlich fixiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren und auch die organisatorischen Vorbereitungen hierfür treffen. Zudem empfehlen sich Schulungen der Mitarbeiter.

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.

- Da die Stadt Olfen im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen vornehmen musste weist sie keinen Fehlbetrag aus.

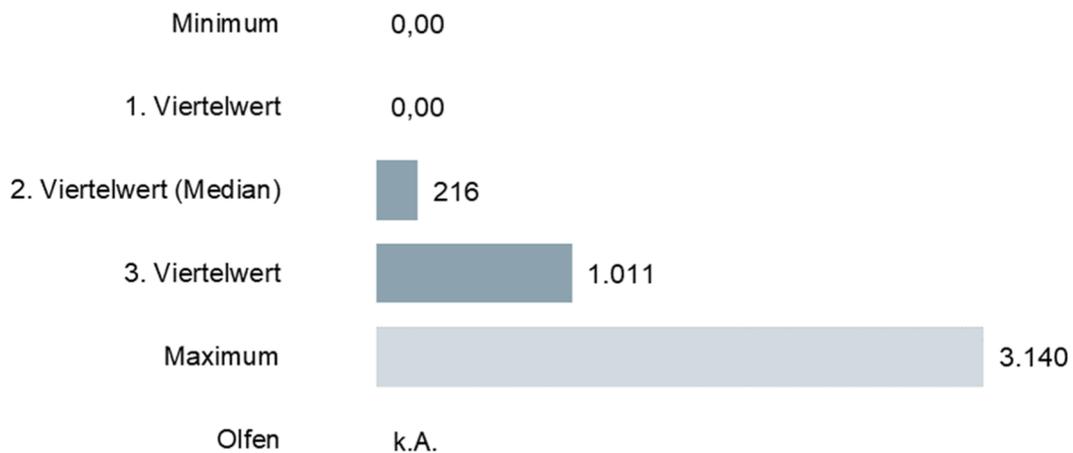
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag und die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen unter Beachtung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) so niedrig wie möglich halten. Mögliche Kostenerstattungsansprüche sollte die Kommune konsequent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

Da die Stadt Olfen im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen vornehmen musste, dient der nachfolgende interkommunale Vergleich nur zur Information.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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

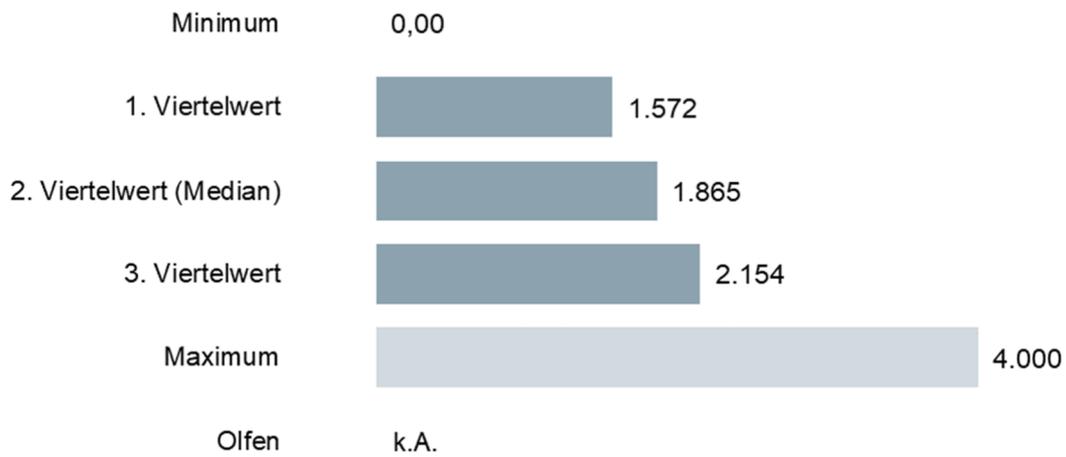


4.6.2 Aufwendungen

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

Der nachfolgende interkommunale Vergleich dient der Stadt Olfen nur zur Information.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



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.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich dient der Stadt Olfen nur zur Information.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021

Minimum	0,00
1. Viertelwert	0,00
2. Viertelwert (Median)	0,00
3. Viertelwert	1.614
Maximum	3.518
Olfen	k.A.

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



4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Die Stadt Olfen hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung noch nicht schriftlich erarbeitet.	116	E1	Die Stadt Olfen sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren und auch die organisatorischen Vorbereitungen hierfür treffen. Zudem empfehlen sich Schulungen der Mitarbeiter.	117

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Stadt Olfen betreibt einen kommunalen Friedhof. Für das Friedhofswesen nutzt die Stadt Olfen eine Fachsoftware. Allerdings liegen keine detaillierten Informationen über die Friedhofsflächen vor.

Eine Öffentlichkeitsarbeit findet in Olfen unter anderem durch den „Tag des Friedhofs“ statt. Gleichwohl kann die Stadt insbesondere den Internetauftritt für das Friedhofswesen erweitern. Hier sollte die Stadt mit Informationen zum Friedhof und den Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten. Möglicherweise können dadurch entsprechende Anfragen verringert und die Friedhofsverwaltung entlastet werden.

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen zeigt sich auch bei der Stadt Olfen. Bei relativ konstanten Bestattungszahlen ist der Urnenanteil sukzessive angestiegen und die Erdbestattungen sind rückläufig. Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in Olfen im interkommunalen Vergleich hoch. Auch die Nutzungsintensität der Trauerhallen ist hoch.

Die Kosten für die Grün- und Wegeflächen liegen der Stadt Olfen nicht differenziert vor. Somit fehlen wichtige Informationen für die Steuerung im Friedhofswesen. Zudem hat die Stadt noch keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen definiert. Diese sollte die Stadt Olfen erarbeiten und anhand von Kennzahlen zur Steuerung nutzen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	1	1	1	2	4	14	18
Kommunale Friedhofsfläche in qm	43.878	24.560	35.938	42.154	55.572	74.290	18
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	97,39	44,44	69,75	89,33	96,76	109	18
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	3,40	1,26	2,09	2,55	3,39	5,74	18

Grund- / Kennzahlen	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	85,16	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	3.431	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,37	1,54	2,56	3,14	4,32	6,77	18

* Die Datenlage basiert auf den Werten von dem Landesbetrieb IT.NRW und beinhaltet die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 18.000 Einwohner.

Die Strukturdaten zeigen eine große Bandbreite bei der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und Friedhofsflächen. Es wird deutlich, dass die Stadt Olfen mit einem kommunalen Friedhof eine unterdurchschnittliche Anzahl vorhält. Dagegen liegt die Friedhofsfläche in Olfen etwas oberhalb vom Median der Vergleichskommunen. Damit bewirtschaftet die Stadt Olfen im interkommunalen Vergleich eine geringfügig größere Friedhofsfläche als der Durchschnitt der bislang geprüften Kommunen.

Die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbezahl in Prozent“ erreicht einen hohen Wert und zeigt das der kommunale Friedhof in Olfen gut angenommen wird. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen einen geringeren Wert aus.

Neben dem kommunalen Friedhof gibt es in der Stadt Olfen noch einen jüdischen Friedhof. Konfessionelle Friedhöfe sind in Olfen nicht vorhanden. Somit besteht in Olfen keine Konkurrenzsituation. Den kommunalen Friedhof hat die gpaNRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung zusammen mit der Friedhofsgärtnerin besichtigt.

Friedhöfe dienen nicht nur der Bestattung, sondern sind auch Grünanlagen im städtischen Raum mit Bedeutung für die Naherholung. Diese Bedeutung ist in Olfen anhand des „Anteils der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche“ im interkommunalen Vergleich durchschnittlich.

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 Aufgaben für das Friedhofswesen sind in der Stadt Olfen klar und eindeutig definiert

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

In einer Kommune sollten sich die für das Friedhofswesen zuständigen Organisationseinheiten regelmäßig austauschen und abstimmen. Nur so ist gewährleistet, dass die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Abteilungen kommuniziert werden. Schließlich können diese und die daraus folgenden Entscheidungen Einfluss auf die Arbeit in den weiteren Abteilungen haben. So kann zum Beispiel eine in der Kämmerei beschlossene Gebührenerhöhung der Grund für eine geringere Nachfrage nach einer bestimmten Grabart sein. Dies hat Auswirkungen auf die Einsatzplanung des Bauhofes, die Flächenauslastung und anschließend auch wieder auf die gesamten Gebühreneinnahmen.

Die Aufgaben des Friedhofswesens sind in der **Stadt Olfen** im Fachbereich 6 „Bauen, Planen und Umwelt“ angesiedelt. Hier wird die Friedhofsplanung, die Friedhofs- und Gebührensatzung sowie die Gebührenkalkulation erstellt. Auch alle übrigen Aufgaben wie zum Beispiel der Verkauf der Grabstätten, die Abrechnung der Beisetzung und Verlängerung von Nutzungsrechten erfolgen im Fachbereich 6.

Die operativen Arbeiten wie die Pflege der Wege und Grünflächen sowie den Grabaushub übernimmt der Bauhof der Stadt. Aufgrund der Bearbeitung des Friedhofswesens in einem Fachbereich gibt es nach Aussage der Verwaltung keine Schnittstellenprobleme und Doppelarbeiten. Einmal monatlich findet eine Besprechung im Fachbereich 6 mit dem Bürgermeister statt, bei Bedarf ist auch das Friedhofswesen ein Thema. Die Sachbearbeitung in der Friedhofsverwaltung hält regelmäßigen Kontakt mit der Friedhofsgärtnerin. Zudem besucht diese einmal im Monat den kommunalen Friedhof.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Olfen hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.

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.

Im Haushaltsplan für das Jahr 2022 hat die **Stadt Olfen** die allgemeinen Ziele „würdige und angemessene Bestattungen“ sowie „stilvolle Gestaltung als Ruhe und Erholungsstätte“ formuliert. Die Aufgaben für das „Tagesgeschäft“ wie zum Beispiel die Bepflanzung an Hauptwegen etc. hält die Stadt in einem Vermerk fest. Strategische und operative Ziele hat Olfen bisher nicht definiert. Hierzu zählen zum Beispiel:

- bezahlbare Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger,
- Umwandlung von Freiflächen in pflegeleichte Bepflanzung,
- Angebot an Begräbnisarten ist vielfältig und bedarfsgerecht,
- Kostendeckungsgrad von x Prozent,
- Steigerung der Nutzung der Trauerhalle.

Um zu überprüfen, ob die festgelegten Ziele erreicht werden, sollte die Kommune Kennzahlen definieren. Die Kennzahlen in diesem Bericht kann die Stadt Olfen als Grundlage nutzen und in ein regelmäßiges Berichtswesen einbinden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen setzt eine Fachsoftware für das Friedhofs- und Bestattungswesen ein. Informationen zu den Grün- und Wegeflächen sind jedoch nicht eingepflegt.

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.

In der Friedhofsverwaltung setzt die **Stadt Olfen** eine Fachsoftware ein. Nach Auskunft der Verwaltung hält die Stadt die Daten in der Software aktuell und vollständig vor. Ein Grünflächeninformationssystem (GIS) ist in Olfen vorhanden. Allerdings werden diese Daten nicht in die Fachsoftware übertragen. Somit stehen der Friedhofsverwaltung keine aktuellen (digitalen) Pläne des Friedhofs zur Verfügung. Dies kann die Arbeit jedoch erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte die Grün- und Wegeflächen in die Fachsoftware einpflegen. Zudem sollte die Stadt eine Verknüpfung mit dem Grünflächeninformationssystem prüfen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen betreibt für den kommunalen Friedhof Öffentlichkeitsarbeit, kann diese aber noch optimieren.

Eine Kommune sollte die Öffentlichkeit angemessen über ihr Angebot im Friedhofswesen informieren. Hierzu zählt insbesondere ein aktueller Internetauftritt mit Beschreibung der kommunalen

len Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen, digitalen Dienstleistungen und Kontaktdaten. Weitere Maßnahmen wie zum Beispiel Flyer, die Beschilderung der Friedhöfe und Friedhofsführungen können die Öffentlichkeitsarbeit unterstützen.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Kommunen besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation vorhanden ist. In der Stadt Olfen besteht diese Konkurrenzsituation nach Information der Verwaltung nicht.

Die **Stadt Olfen** hat auf Ihrer Internetseite allgemeine Informationen zum kommunalen Friedhof hinterlegt. Ersichtlich ist neben der zuständigen Organisationseinheit auch die verantwortliche Mitarbeiterin für das Friedhofs- und Bestattungswesen. Vertiefende Internetinformationen wie z. B. der Bestattungsarten der Stadt gibt es nicht. Informationen zu den örtlichen Bestattungsunternehmen sind der Internetseite nicht zu entnehmen. Die Satzung über das Friedhofs- und Bestattungswesen hat den Stand vom 01. Juli 2019, die aktuelle Gebührensatzung ist ebenfalls hinterlegt. Einen aktuellen Flyer für den kommunalen Friedhof hat die Stadt für Interessierte erarbeitet. Im Jahr 2021 hat die Stadt zum zweiten Mal in Kooperation mit einer Hospizgruppe den „Tag des Friedhofs“ durchgeführt. Diese Veranstaltung führt zu einer gesteigerten Wahrnehmung in der Bevölkerung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte den Internetauftritt zum Friedhofswesen um Informationen zur Trauerhalle, den Grabarten und weiteren Leistungen erweitern. Insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten sollte eine gezielte Bewerbung vorgenommen werden.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Olfen erreicht im Friedhofs- und Bestattungswesen im Jahr 2021 einen hohen Kostendeckungsgrad.

Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens so gestalten, dass die gebührenrelevanten Gesamtkosten refinanziert werden. Sie sollte die

Gebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten sollte eine Kommune dabei berücksichtigen.

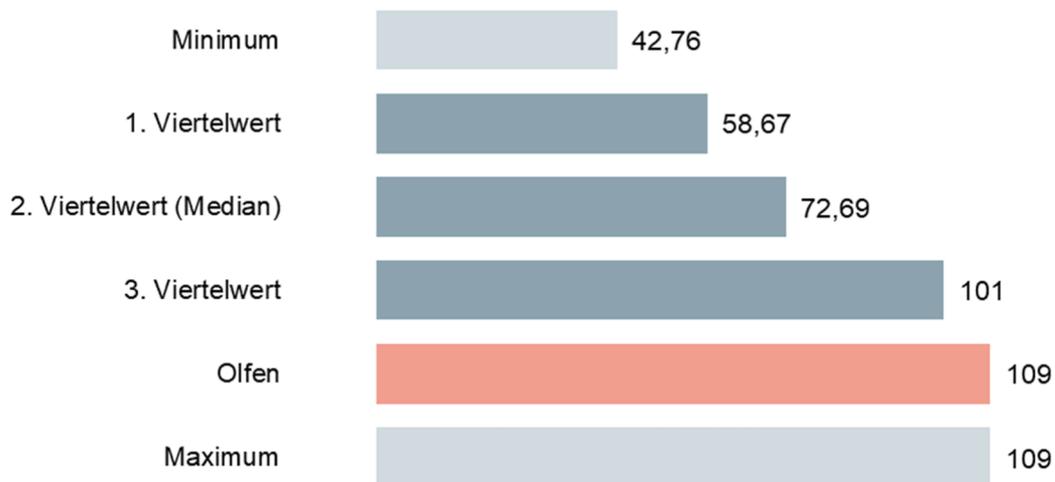
Die Kommune sollte die Friedhofsgebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten sollte eine Kommune dabei berücksichtigen.

Die Gebührevor- und Nachkalkulation sollte jährlich erfolgen Gemäß § 6 KAG NRW ist aber ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren möglich. Die aktuelle Gebührensatzung der **Stadt Olfen** datiert aus dem Jahr 2021.

Die Stadt Olfen berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientiert sich die Stadt an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022²⁶ diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG eingelegt, so dass das Urteil aktuell nicht rechtskräftig ist. Darüber hinaus hat die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW reagiert. Die Stadt Olfen sollte diese bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Der nachfolgende Kostendeckungsgrad wird aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten gebildet.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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

²⁶ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20



Der Kostendeckungsgrad der Stadt Olfen liegt im Betrachtungsjahr 2021 im interkommunalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen bei ca. 305.000 Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 280.000 Euro. Der Anteil an den gebührenrelevanten Erlösen der Trauerhalle beträgt ca. 43.000 Euro.

Die nachfolgende Tabelle bildet den Deckungsgrad für den gesamten Betrachtungszeitraum ab. Der durchschnittliche Deckungsgrad in den Vergleichskommunen beträgt ca. 89 Prozent in den Jahren 2018 bis 2019.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018 bis 2021

2019	2020	2021
71,65	87,82	109

Die Stadt Olfen weist im Jahr 2021 auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Höhe von ca. 280.000 Euro aus. Damit steigen die Kosten im Betrachtungszeitraum um ca. 19.700 Euro.

Einfluss auf den Kostendeckungsgrad haben unter anderem die Gebührenhöhe sowie der Anteil für das öffentliche Grün. In der Stadt Olfen liegt dieser Anteil bei zehn Prozent.

5.5.2 Grabnutzung

- Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten ermittelt die Stadt Olfen über Äquivalenzziffern und nutzt damit den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum zur Gebührenkalkulation aus

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

Die Gebührenvor- und Nachkalkulation für das Friedhofs- und Bestattungswesen sollte möglichst jährlich erfolgen. Hierdurch entstehen in der Regel kleinere Gebührensprünge. Die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten kalkuliert die **Stadt Olfen** über Äquivalenzziffern jedes Jahr neu. Kostenüberdeckungen sollen am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb von vier Jahren ausgeglichen werden (§ 6 KAG NRW). Die Stadt Olfen gleicht in der Kalkulation die Unterdeckungen im Folgejahr aus.

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

5.5.3 Trauerhallen

- Die Stadt Olfen weist im Betrachtungszeitraum eine steigende Kostendeckung der Trauerhalle aus.

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.

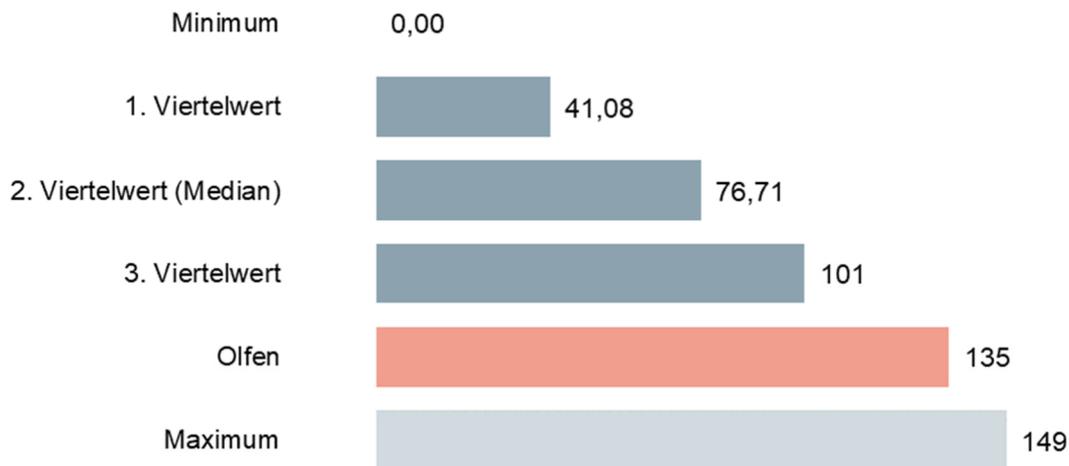
Ebenso wie bei den Friedhöfen kann bei den Trauerhallen eine Konkurrenzsituation vorliegen. Die ortsansässigen Bestatter bieten oft entsprechende Räumlichkeiten an. Somit stehen diese in Konkurrenz zu den kommunalen Trauerhallen, diese ist nach Information der Verwaltung in Olfen nicht vorhanden.

Die **Stadt Olfen** hält auf dem kommunalen Friedhof eine Trauerhalle nebst Abschieds- und Andachtsraum vor. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es in der Stadt Olfen keine privaten Abschiedsräume und Trauerhallen.

Während die Kosten für die oben genannten Räume in den Jahren 2019 bis 2021 in Olfen gesunken sind, haben sich die Erlöse aufgrund einer verstärkten Nutzung im Jahr 2021 deutlich erhöht. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen in Olfen im Jahr 2021 bei rund 43.000 Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 32.000 Euro. Im Durchschnitt der Jahre 2019/2021 lag der Kostendeckungsgrad in Olfen bei ca. 103 Prozent.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich zeigt, wie sich die Stadt Olfen einordnet.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhalle ist in Olfen hoch. Gleichwohl liegt der „Anteil Kosten Trauerhalle an den Gesamtkosten in Euro“ liegt im Jahr 2021 in Olfen bei ca. 13 Prozent und damit über dem Median von ca. zehn Prozent.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen gesamt in Prozent 2019 bis 2021

2019	2020	2021
85,44	87,42	135

Der „Anteil Nutzung der Trauerhalle an Bestattungen in Prozent“ in Olfen verdeutlicht die hohe Nutzung. Dieser liegt in der Stadt Olfen bei ca. 73 Prozent und überschreitet den Median von ca. 58 Prozent im Jahr 2021 deutlich. Auch in den Jahren 2019/2020 weist die Stadt Olfen einen hohen Wert aus. Dies zeigt, dass die Stadt ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot vorhält.

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

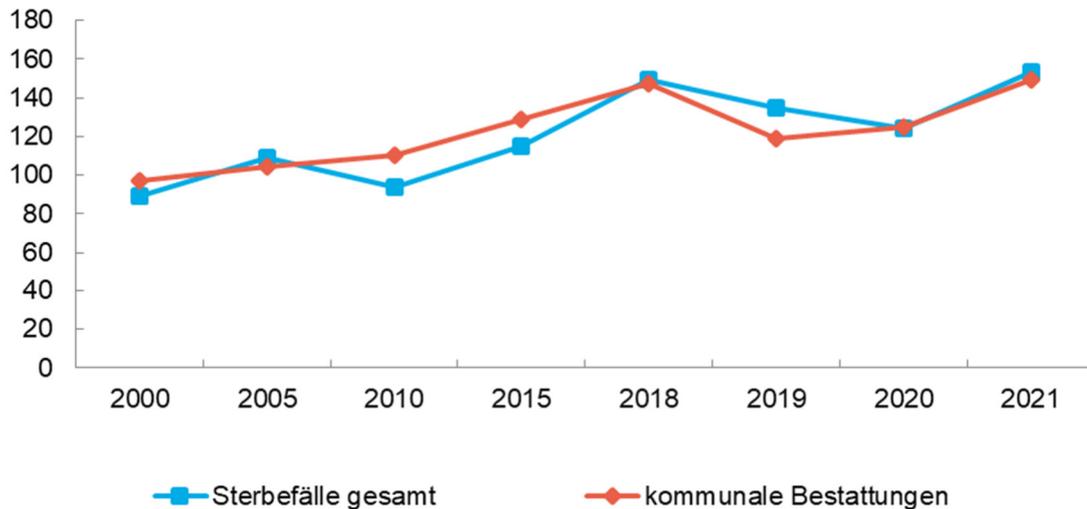
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

IT.NRW prognostiziert für die Stadt Olfen bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 einen steigenden Bevölkerungsstand bis zum Jahr 2040. Dabei steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig. Dieser ist um mehr als doppelt so hoch als im Jahr 2018.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen im Zeitreihenvergleich.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen

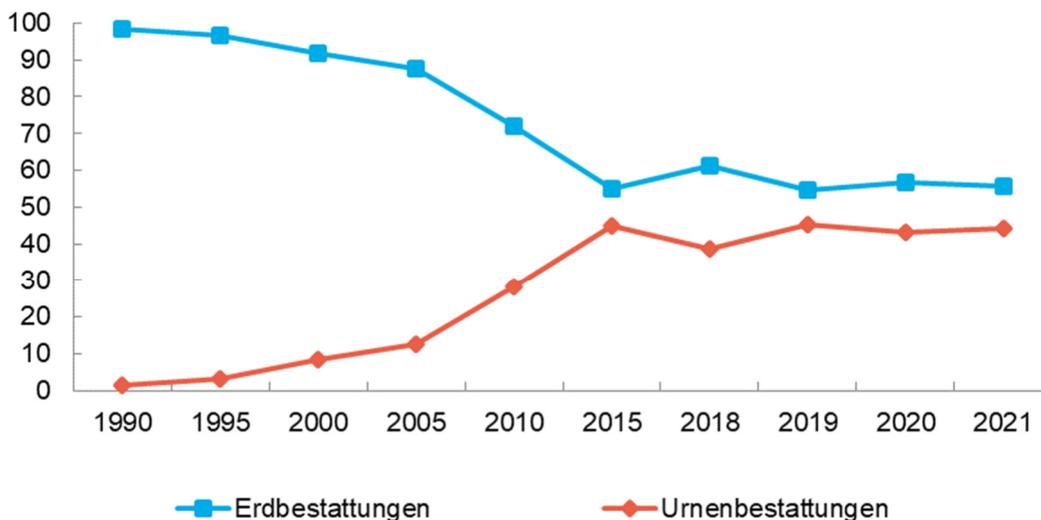


Die Zahl der Sterbefälle in Olfen steigt im bis zum Jahr 2018 stetig an. Im obigen Zeitraum verzeichnet die Stadt durchschnittlich 119 Sterbefälle. Gemäß der Prognose von IT.NRW steigen die Sterbefälle in Olfen bis zum Jahr 2039 auf 154 Sterbefälle.

Waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel, hatte sich dies um das Jahr 2000 in den meisten Kommunen zu einem eher ausgeglichenen Verhältnis geändert. Dieser Trend hat sich weiter fortgesetzt. Heute beträgt der Anteil der Sargbestattungen häufig nur noch weniger als 40 Prozent aller Bestattungen. Zudem sind neue Grabarten hinzugekommen. So besteht seit einigen Jahren eine erhöhte Nachfrage nach so genannten pflegefreien Grabarten. Diese bieten den Hinterbliebenen den Vorteil, dass sie sich während der Nutzungszeit der Grabstätte nicht um die Pflege kümmern müssen. Auch die Stadt Olfen bietet pflegefrei Grabstellen an.

Auch strukturelle Anpassungen, z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstädten), begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Die Stadt Olfen hat auf die geänderte Nachfrage bereits reagiert und bietet unter anderem pflegefreie Urnen- und Erdgräber an.

Verteilung der Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. Dieses gilt ebenso in Olfen. Seit dem Jahr 2005 steigt in Olfen die Zahl dieser Bestattungsform an. Allerdings ist die Zahl der Urnenbeisetzung seit dem Jahr 2019 relativ konstant.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Bestattungsarten der Stadt Olfen im interkommunalen Vergleich einordnen.

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

Kennzahlen	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	55,70	22,62	33,47	41,47	45,42	62,37	18
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	44,30	37,63	51,21	55,87	64,23	72,13	18

Die Vergleichswerte zeigen, dass nur noch in wenigen der bislang geprüften Vergleichskommunen der Anteil der Erdgräber an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen über 50 Prozent liegt. Somit bestätigt sich der in Olfen steigende Anteil der Urnenbestattung auch im interkommunalen Vergleich.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

Die Stadt Olfen kann die Friedhofsflächen nicht differenziert abbilden.

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.

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

Die **Stadt Olfen** kann die oben genannten Flächen nicht abbilden. Aus diesem Grund stellt die gpaNRW den nachfolgenden Vergleich nur informativ dar.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	10,83	23,39	37,89	45,54	89,33	14
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	9,60	21,77	32,87	41,88	84,60	14
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	1,01	1,80	2,85	4,26	5,56	14

→ Empfehlung

Die Stadt Olfen sollte die Voraussetzung für eine differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen schaffen und diese zur Steuerung nutzen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Gegenüberstellung der Neukäufe Urnengrabstellen zu den voraussichtlich freiwerdenden Urnengrabstellen weist eine deutliche Differenz aus.

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

Die Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungszeitraum 2021 neu erworben wurden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablauf des Nutzungsrechtes frei werden. Dadurch wird für die Kommunen erkennbar, ob künftig mehr Flächen benötigt oder ob die Flächen reduziert werden können.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Olfen

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	74
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	46
Neukäufe Urnengräber 2021	70
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	6

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Dabei handelt es sich um einzelne nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern. In der Regel betrifft dies Wahlgrabfelder deren Nutzungsdauer ausgelaufen ist. Die Grabstelle wird abgeräumt und fällt an die Kommune zurück. Die Pflege dieser Flächen ist meist aufwendig, da die kleinen Flächen nicht mit einem Großflächenmäher bearbeitet werden können. Den Anteil des „Flickenteppichs“ schätzt die Stadt Olfen auf ca. zehn Prozent.

Bei den Erdgräbern stehen in Olfen angenommenen 74 Neukäufen 46 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Damit überschreitet die Zahl der Neukäufe die voraussichtlich freiwerdenden Erdgrabstellen. Sollten sich die Nutzungsrechte verlängern, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich. Diese machen in Olfen den größten Anteil aus. Auch bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der angenommenen Neukäufe höher als die freiwerdenden Urnengrabstellen. Dies sollte die Stadt bei ihrer Friedhofsplanung berücksichtigen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Stadt Olfen verfügt über keine differenzierten Daten für die Grün- und Wegeflächen.

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

Die **Stadt Olfen** hat nach eigener Auskunft keine verlässliche Datengrundlage für die Grün- und Wegeflächen. Deshalb erfolgt der nachstehende interkommunale Vergleich ohne die Werte der Stadt Olfen.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Olfen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	14,45	40,90	47,41	55,59	71,89	14
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	33,84	44,21	50,79	57,89	65,27	12
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	34,73	42,11	49,21	55,79	66,16	12

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte angemessene Kenntnisse über Flächen, Vegetationsarten und Beschaffenheit der Wege für eine Steuerung vorhalten.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

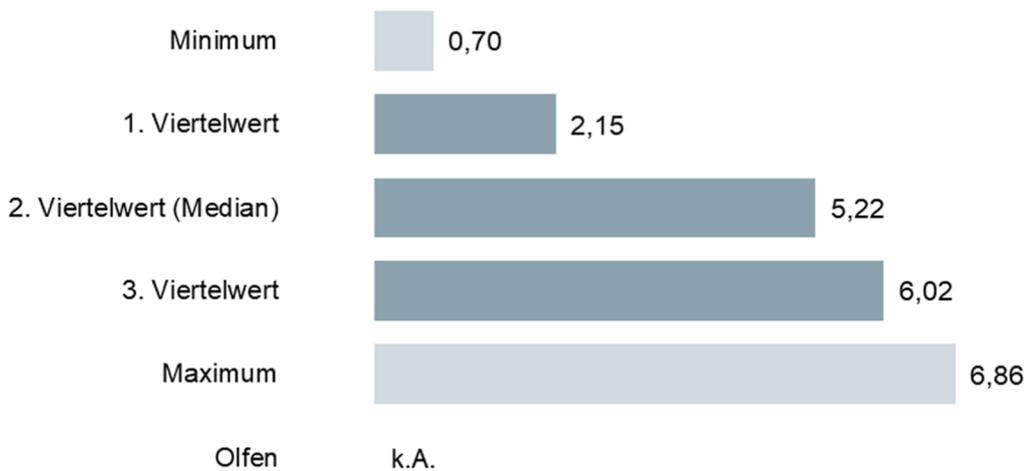
Die Stadt Olfen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht abbilden.

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 Flächen müssen regelmäßig unterhalten werden, um den Friedhof ansehnlich zu erhalten. Nicht zuletzt entscheidet eine ansprechende Gestaltung auch über die Nutzungsintensität des Friedhofs. Wie bereits beschrieben, liegen keine differenzierten Daten für die Grün- und Wegefläche in der **Stadt Olfen** vor. Zudem unterscheidet die Stadt nicht zwischen den Kosten für die Grün- und Wegeflächen von anderen Kosten. Hierzu zählen zum Beispiel die Pflege von Gräbern und nicht belegten Grabstellen.

Die nachfolgende Grafik dient der Stadt Olfen daher zur Information.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die Intensität der Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegefläche sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen im Außenbereich der Friedhöfe extensiver gepflegt werden. Die Grünpflege der Friedhöfe in der **Stadt Olfen** übernimmt der städtische Bauhof. Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen hat Olfen nicht festgelegt. Für die für Kontrolle der oben genannten Flächen ist ebenfalls der Bauhof zuständig.

Maßnahmen im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz hat die Stadt Olfen bislang noch nicht bei der Gestaltung der Grünflächen berücksichtigt. Hier bietet sich zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit einer Naturschutzorganisation an. Gegebenenfalls ist auch eine Förderung von Maßnahmen über das Bundesamt für Naturschutz (BfN) möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Olfen sollte die Kosten für die Grün- und Wegefläche getrennt erfassen und auswerten. Zudem sollte die Stadt Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen definieren.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Olfen hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.	125	E1	Die Stadt Olfen sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	126
F2	Die Stadt Olfen setzt eine Fachsoftware für das Friedhofs- und Bestattungswesen ein. Informationen zu den Grün- und Wegeflächen sind jedoch nicht eingepflegt.	126	E2	Die Stadt Olfen sollte die Grün- und Wegeflächen in die Fachsoftware einpflegen. Zudem sollte die Stadt eine Verknüpfung mit dem Grünflächeninformationssystem prüfen.	126
F3	Die Stadt Olfen betreibt für den kommunalen Friedhof Öffentlichkeitsarbeit, kann diese aber noch optimieren.	126	E3	Die Stadt Olfen sollte den Internetauftritt zum Friedhofswesen um Informationen zur Trauerhalle, den Grabarten und weiteren Leistungen erweitern. Insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten sollte eine gezielte Bewerbung vorgenommen werden.	127
Friedhofsflächen					
F4	Die Stadt Olfen kann die Friedhofsflächen nicht differenziert abbilden.	135	E4	Die Stadt Olfen sollte die Voraussetzung für eine differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen schaffen und diese zur Steuerung nutzen.	135
Grün- und Wegeflächen					
F5	Die Stadt Olfen verfügt über keine differenzierten Daten für die Grün- und Wegeflächen.	137	E5	Die Stadt Olfen sollte angemessene Kenntnisse über Flächen, Vegetationsarten und Beschaffenheit der Wege für eine Steuerung vorhalten.	137

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Olfen kann die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen nicht abbilden.	137	E6	Die Stadt Olfen sollte die Kosten für die Grün- und Wegefläche getrennt erfassen und auswerten. Zudem sollte die Stadt Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen definieren.	139

6. gpa-Kennzahlenset

6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

In einigen Fällen verzichten wir in dieser Prüfungsrunde auf eine Fortschreibung der Kennzahlen aus der letzten Prüfungsrunde. Dies betrifft die Handlungsfelder Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen, Offene Ganztagschulen, Schulen Flächenmanagement, Schülerbeförderung, Schulsekretariate, Rentenversicherungsangelegenheiten, Sport Flächenmanagement und Straßenbeleuchtung.

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

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

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

6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Olfen

Handlungsfelder / Kennzahlen	Olfen 2015/2016	Olfen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	318	51,20	-38,78	66,82	117	206	546	37	2021	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	38,63	35,96	16,89	27,53	39,11	45,31	70,88	39	2021	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	81,03	80,36	42,18	62,47	69,07	78,02	85,35	39	2021	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	1.775	--- ²⁸	143	745	1.273	2.115	6.430	30	2021	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	243	124	-108	127	184	316	1.138	37	2021	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	5,32	5,84	4,55	5,42	6,02	7,35	14,99	48	2022	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	4,98	5,43	4,04	4,71	5,17	5,46	7,25	48	2022	./.
Zahlungsabwicklung										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	10.739	4.640	8.388	10.869	15.621	35.414	58	2021	./.
Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen	k. A.	60,49	0,00	12,76	28,24	67,97	756	58	2022	./.

²⁸ Kennzahl konnte aufgrund noch nicht vorliegender Werte der Mehrheitsbeteiligungen nicht ermittelt werden.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Olfen 2015/2016	Olfen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	504	413	758	1.121	1.498	3.214	58	2021	./.
Bestand Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	238	97	273	450	1.075	5.884	58	2021	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k.A.	6.033	4.124	5.593	7.151	8.808	10.101	20	2021	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	3.027	2.580	1.648	2.909	3.182	3.889	5.462	55	2021	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.493	1.392	517	1.421	1.590	1.863	3.033	55	2021	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	209	171	0	66	181	244	688	55	2021	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	358	61	0	122	228	288	667	55	2021	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	167	143	116	190	228	284	498	55	2021	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	337	288	82	146	184	228	441	55	2021	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	128	132	0	93	164	367	887	55	2021	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	139	204	0	183	266	356	793	55	2021	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	38	0	0	24	68	166	477	55	2021	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	156	93	0	112	146	271	1.114	55	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Olfen 2015/2016	Olfen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,68	10,39	7,77	11,53	13,96	17,14	23,12	51	2021	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	./.	4,03	17,41	20,90	26,98	71,15	27	2021	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,68	10,36	6,84	10,37	12,24	14,11	23,12	49	2021	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	0	0	0,00	0,00	3,33	17,60	100,00	51	2021	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	4,06	6,46	5,09	6,98	8,09	10,10	18,66	52	2021	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	72,00	85,36	55,64	73,85	86,91	113,61	239,70	53	2021	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	10,31	40,04	0,98	8,49	10,95	13,34	40,04	53	2021	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	92,95	155	55	74	107	150	357	52	2021	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	./.	460	215	322	436	596	1.050	67	2021	./.
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	181	126	61	119	150	200	294	68	2021	./.
Verkehrsflächen										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	gpa-Richtwert: 50 Prozent									./.
	61,67	68,33**	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2020	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Olfen 2015/2016	Olfen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	gpa-Richtwert: 1,30 Euro									./.
	k. A.	0,45	0,22	0,44	0,60	0,89	1,93	26	2020	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	gpa-Richtwert: 100 Prozent									./.
	59,92	227	0,00	21,65	46,07	64,19	310	30	2020	
Friedhofswesen										
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	k. A.	3,40	1,26	2,09	2,55	3,39	5,74	18	2021	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent	k. A.	109	42,76	58,67	72,69	101	109	17	2021	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	k. A.	135	0,00	41,08	76,71	101	149	15	2021	Friedhofswesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro	k. A.	k. A.	0,70	2,15	5,22	6,02	6,86	12	2021	Friedhofswesen
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	16,35	17,49	3,08	11,84	13,93	18,64	28,04	33	2021	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	1,30	2,16	2,00	2,62	3,78	5,43	20,24	32	2021	./.

*EW = Einwohner ** nicht flächengewichtet

→ 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