

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Hünxe  
2022/2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hünxe	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Hünxe	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	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Hünxe	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Hünxe	33
<b>1. Finanzen</b>	<b>35</b>
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	56

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	57
1.4.3	Fördermittelmanagement	58
1.4.4	Kredit- und Anlagemanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	66
<b>2.</b>	<b>Gremienarbeit</b>	<b>73</b>
2.1	Managementübersicht	73
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	74
2.3	Profil Gremienarbeit	74
2.3.1	Aufwendungen	75
2.3.2	Gremienstruktur	77
2.3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	80
2.3.4	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	86
2.3.5	Digitalisierung der Gremienarbeit	88
2.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	91
<b>3.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>92</b>
3.1	Managementübersicht	92
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
3.3	Organisation des Vergabewesens	94
3.3.1	Organisatorische Regelungen	94
3.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	100
3.4	Allgemeine Korruptionsprävention	102
3.5	Sponsoring	110
3.6	Nachtragswesen	112
3.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	112
3.6.2	Organisation des Nachtragswesens	115
3.7	Maßnahmenbetrachtung	117
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	118
<b>4.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>122</b>
4.1	Managementübersicht	122
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	123
4.3	IT an Schulen	123
4.3.1	IT-Steuerung	124
4.3.2	Stand der Digitalisierung	128
4.3.3	IT-Sicherheit	132
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
<b>5.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>136</b>
5.1	Managementübersicht	136
5.2	Inhalt, Ziele und Methodik	137
5.3	Örtliche Strukturen	137

5.4	Rechtmäßigkeit	139
5.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	140
5.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	141
5.4.3	Art der Bestattung	142
5.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	143
5.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	144
5.5	Verfahrensstandards	145
5.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	146
5.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	147
5.6.2	Aufwendungen	149
5.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	151
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
	<b>Kontakt</b>	<b>154</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hünxe

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hünxe 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.

Durch die gute konjunkturelle Entwicklung und die damit verbundenen positiven Jahresergebnisse entspannte sich die **Haushaltssituation** der Gemeinde Hünxe in den letzten Jahren etwas. Trotzdem sieht die gpaNRW einen hohen Handlungsbedarf für die Gemeinde, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Der Handlungsbedarf ergibt sich insbesondere aus den geplanten negativen Jahresergebnissen, den vergleichsweise hohen Gesamtverbindlichkeiten sowie zukünftigen Reinvestitionsbedarfen bei einzelnen Gebäuden sowie dem Straßen- und Kanalvermögen. Aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse muss die Gemeinde ihre Ausgleichsrücklage perspektivisch vollständig in Anspruch nehmen und auch auf die allgemeine Rücklage zurückgreifen. Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde ist unterdurchschnittlich und sinkt aufgrund der negativ geplanten Jahresergebnisse voraussichtlich weiter.

Die Gemeinde führt ein **Finanzcontrolling** durch. So kann sie frühzeitig von der Planung abweichende Entwicklungen erkennen und wenn möglich gegensteuern.

Das **Fördermittelmanagement** der Gemeinde ist dezentral organisiert und bietet noch Optimierungsmöglichkeiten wie z.B. strategische Vorgaben, eine Prozessbeschreibung bzw. Dienstabweisung sowie ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen. Um an zentraler Stelle einen personenunabhängigen Gesamtüberblick über Fördermaßnahmen und -möglichkeiten zu gewinnen, sollte die Gemeinde zudem die Einrichtung einer zentralen Förderdatei oder -Datenbank prüfen.

Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns spielen beim **Kredit- und Anlagemanagement** eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Aus diesem Grund sollte die Gemeinde Hünxe zu beiden Themen einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

Die Gemeinde Hünxe ist im Bereich **Gremienarbeit** insgesamt gut aufgestellt und befasst sich seit Jahren aktiv mit der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der örtlichen Gremienarbeit. Bei der Anzahl der Sitzungstermine bewegt sich die Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich auf einem leicht überdurchschnittlichen Niveau. Hierzu trägt auch eine vergleichsweise erhöhte Anzahl an Fachausschüssen bei. Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Gemeinde Hünxe weitestgehend, kommt aber den Veröffentlichungspflichten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) nicht nach. Die Anforderungen an eine moderne digitale Gremienarbeit sind sehr gut erfüllt. Dabei ist hervorzuheben, dass die Gremienarbeit in der Gemeinde Hünxe vergleichsweise gut digitalisiert ist und bereits heute vollständig papierlos durchgeführt wird. Die Gemeinde Hünxe sollte sich aber zeitnah mit den neuen Möglichkeiten digitaler und hybrider Gremiensitzungen befassen. Die Bedarfsermittlung für Fraktionen sollte die Gemeinde aktualisieren.

Die **Organisation des Vergabewesens** sollte die Gemeinde Hünxe durch eine neue Dienstanweisung für das Vergabewesen regeln, die sich zum Prüfungszeitpunkt bereits in der Erstellung befindet. Hier sollte die Gemeinde die Zuständigkeiten der eigenen zentralen Vergabestelle zu denen der Kommunalen Dienstleistungsgesellschaft mbH Heiden (KDG Heiden) klar abgrenzen. Auch den Umgang mit Nachträgen bzw. Auftragsänderungen sollte die Gemeinde einheitlich festlegen und die Gründe für die hohen Abweichungen auswerten. Die Abweichungen vom Auftragswert stellen in der Gemeinde Hünxe im Vergleichsjahr 2021 das Maximum, und auch die Jahre 2020 und 2022 liegen über dem jeweiligen Median. Sie resultieren aus häufigen und hohen Mengenerhöhungen während der Durchführung der Baumaßnahme.

Zum Thema **Korruptionsprävention** gibt es in der Gemeinde Hünxe ebenfalls keine Dienstanweisung. Das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz ist am 01. Juni 2022 in Kraft getreten und muss umgesetzt werden, damit nicht gegen die aktuelle Rechtslage verstoßen wird. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sind mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Aufgrund der vielen Änderungen und des hohen Stellenwertes der Korruptionsprävention sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgestellt werden. Zum Thema **Sponsoring** sind ebenfalls keine schriftlichen Regelungen vorhanden und es gibt keinen Muster-Sponsoringvertrag. Die Gemeinde sollte zukünftig eigene Sponsoringverträge nutzen und nicht die der Sponsoren.

Bei der **Informationstechnik an Schulen** hat die Gemeinde Hünxe die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung an ihren Grundschulen und an der Gesamtschule weitestgehend technisch umgesetzt und verfügt über höhere Ausstattungsquoten als die meisten Vergleichskommunen. Die Gemeinde Hünxe stützt die Digitalisierung in ihren Schulen im Gegensatz zu vielen anderen Vergleichskommunen noch nicht auf einen fundierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan (MEP), wie ihn die Medienberatung NRW empfiehlt. Dennoch zeigen die dokumentierten Ausstattungsplanungen zur Digitalisierung der Schulen durchaus nachvollziehbare strategische Ansätze. Durch eine Festschreibung dieser könnte die Gemeinde wichtige IT-Steuerungsprozesse verbindlich regeln.

Bei der IT-Sicherheit erfüllt die Gemeinde an ihren Schulen bereits höhere Anforderungen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Jedoch wird der von der gpaNRW empfohlene Richtwert von 80 Prozent noch nicht erreicht. Optimierungspotenzial zeigt sich insbesondere bei den IT-Sicherheitskonzepten.

**Ordnungsbehördliche Bestattungen** sind in der Gemeinde Hünxe bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Gemeinde Hünxe rechtmäßig. Die Aufgabenerledigung der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgt in der Gemeinde Hünxe routinisiert, aber noch ohne verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen. Die Gemeinde sollte wie geplant ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen für den Bereich ordnungsbehördliche Bestattungen entwickeln und nutzen. Der Fehlbetrag der Gemeinde für ordnungsbehördliche Bestattungen ist vergleichsweise hoch. Die Gründe hierfür liegen sowohl auf der Aufwands-, als auch auf der Ertragsseite.

## 0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Hünxe

### 0.2.1 Strukturen

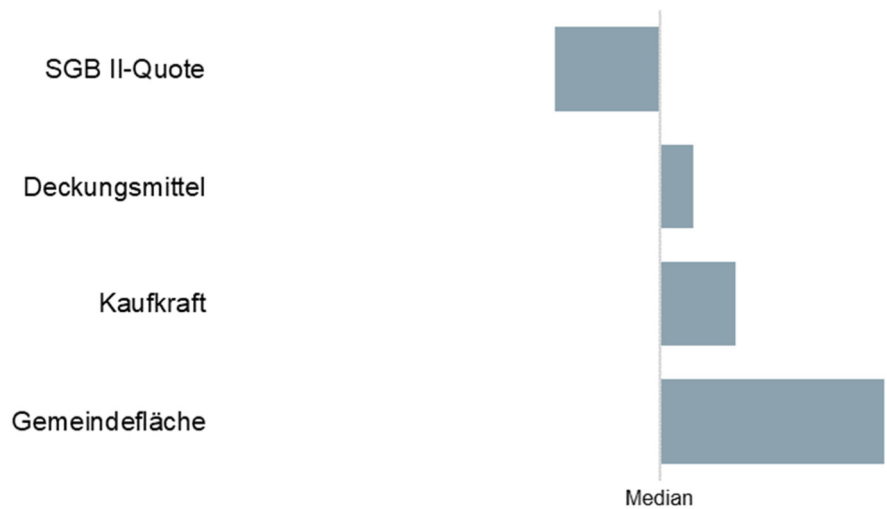
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht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

### 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Hünxe. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

<sup>1</sup> IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

### Interkommunaler Vergleich Hünxe 2022



In den interkommunalen Vergleich sind die Daten der 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 eingeflossen.

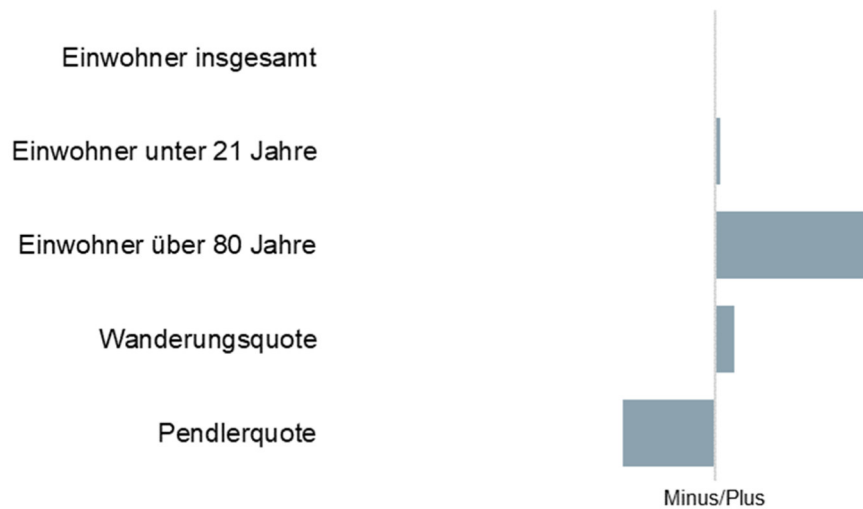
Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinde Hünxe sind geprägt von einem vergleichsweise hohen Anteil an der Einkommensteuer und überdurchschnittlichen Gewerbesteuererträgen. Aufgrund der Steuerkraft hat die Gemeinde vergleichsweise geringe Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Positionierung bei der Einkommensteuer spiegelt sich auch in einer niedrigen SGB II-Quote wider. Mit einer Gemeindefläche von rund 107 qkm positioniert sich die Gemeinde Hünxe deutlich über dem Median, der bei rund 71 qkm liegt.

### 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 Hünxe 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.

Der demografische Wandel macht sich in Hünxe in einem erkennbaren Zuwachs der Einwohnerinnen und Einwohner über 80 Jahre bemerkbar. Aber auch die Bevölkerung unter 21 Jahre nimmt in der Gemeinde Hünxe zu. In den mittleren Altersklassen ist allerdings ein Rückgang zu verzeichnen. Ebenso ist ein Zuwachs an Sterbefällen in den letzten fünf Jahren erkennbar. Alles in allem führen die Entwicklungen zu einer insgesamt relativ konstanten Einwohnerzahl, die Altersstruktur verschiebt sich hierbei in Richtung der älteren Bevölkerung. An der Pendlerquote wird deutlich, dass die Einwohnerinnen und Einwohner Hünxes eher außerhalb der Gemeinde ihre Arbeitsplätze aufsuchen.

## 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 auszugleichen<sup>2</sup>. 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.

<sup>2</sup> § 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-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. 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-

<sup>3</sup> 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 Gemeinde Hünxe hat die gpaNRW von Oktober 2022 bis September 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Hünxe überwiegend das Jahr 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Becker-Walschus
Finanzen	Stefanie Wessel
Gremienarbeit	Dr. Matthias Reintjes
Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Maike Wendt

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 19. September 2023 wurde der Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 31. Oktober 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Friederike Becker-Walschus

Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Gemeinde Hünxe hat das Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise und es gibt keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Der Prozess der Fördermittelakquise ist somit noch optimierbar.	E1	Die Gemeinde Hünxe sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.
F2	Ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen hat die Gemeinde Hünxe noch nicht installiert.	E2.1	Die Gemeinde Hünxe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten. In dieser könnte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegen und festhalten. Zudem würde es die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E2.2	Die Gemeinde Hünxe sollte zukünftig ein Fördermittelcontrolling etablieren. Dieses sollte auch ein Fördermittelberichtswesen beinhalten, um den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen zu verschaffen.
F3	Die Gemeinde Hünxe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E3	Wir empfehlen der Gemeinde Hünxe, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.
F4	Die Gemeinde Hünxe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E4	Die Gemeinde Hünxe sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Gremienarbeit</b>			
F1	Die Gemeinde Hünxe hat sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Diese bietet dennoch punktuelle Optimierungsmöglichkeiten. Den Veröffentlichungspflichten nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz kommt die Gemeinde nicht nach.	E1	Die Gemeinde Hünxe sollte die freiwilligen Fachausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüfen und sofern möglich die Anzahl reduzieren. Des Weiteren sollte die Gemeinde Hünxe der Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG nachkommen und die Auskünfte der Mandatsträger in Zukunft über das Ratsinformationssystem veröffentlichen.
F2	Die Gemeinde Hünxe erfüllt nicht vollständig die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen.		
F3	Die Gemeinde Hünxe erfüllt nicht alle Mindeststandards zur sachlichen Ausstattung der Fraktionen.	E3	Die Gemeinde Hünxe sollte zeitnah eine Bedarfsermittlung insbesondere für die sachlichen Zuwendungen an die Fraktionen durchführen.
F4	Die Gemeinde Hünxe erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten im Bereich der Aufwandsentschädigungen weitestgehend.	E4.1	Die Gemeinde Hünxe sollte eine Regelung zur Abrechnung von Fahrtkosten erlassen. Bestenfalls sollte dies automatisiert erfolgen.
		E4.2	Die Gemeinde Hünxe sollte zur Vorbereitung auf etwaige Notsituationen, die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Gemeinde Hünxe führt die Vergabeverfahren sowohl in den Geschäftsbereichen selbstständig durch als auch über die KDG Heiden. Über eine Dienstanweisung für das Vergabewesen verfügt die Gemeinde Hünxe nicht. Dadurch bestehen aus unserer Sicht Risiken hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Korruption.	E1.1	Die Gemeinde Hünxe sollte die Auftragsvergabe von der Durchführung der Maßnahme trennen und die bereits vorhandene Vergabestelle der Gemeinde oder die KDG Heiden konsequent für die Vergabeverfahren nutzen. Die Wertgrenzen zur Beteiligung der KDG Heiden oder der eigenen Vergabestelle sollten deutlich unter 25.000 Euro liegen.
		E1.2	Die Gemeinde Hünxe sollte schnellstmöglich eine Dienstanweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen. Dies gilt insbesondere für die selbst durchgeführten Vergaben und die Direktaufträge sowie den Umgang mit der KDG Heiden.
		E1.3	Die Gemeinde Hünxe sollte zur einheitlichen Dokumentation von Baumaßnahmen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes verwenden.



Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Hünxe hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren durch eine örtliche Rechnungsprüfung getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde nicht.	E2	Die Gemeinde Hünxe sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Wir empfehlen mindestens stichprobenartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprävention zu stärken. Die erzielten Einsparungen durch die Nachverhandlungen sollten ausgewertet werden.
F3	Die Gemeinde Hünxe verfügt zum Thema Korruptionsprävention nicht über eine eigene Dienstanweisung. Es gelten die gesetzlichen Vorgaben. U. a. eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde bisher noch nicht durchgeführt. Damit verstößt die Gemeinde gegen das Korruptionsbekämpfungsgesetz. Die Gemeinde hat jedoch schriftlich zugesichert, kurzfristig eine Dienstanweisung aufzustellen und das KorruptionsbG umfassend zu beachten.	E3.1	Die Gemeinde Hünxe muss die Vorgaben des KorruptionsbG beachten. Entsprechende Regelungen sollten in einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufgestellt und in Kraft gesetzt werden.
		E3.2	Die Gemeinde Hünxe sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die frühere Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis weiterhin durchführen oder von der KDG Heiden durchführen lassen.
		E3.3	Die Gemeinde Hünxe muss zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Sie sollte sie in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen.
F4	Die Gemeinde Hünxe ist sich der kurzfristigen Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden bewusst und will die Frist für erforderliche Regelungen nutzen. Bisher hat die Gemeinde jedoch aufgrund der fehlenden Vorgaben noch keine erkennbaren Maßnahmen eingeleitet.	E4.1	Die Gemeinde Hünxe sollte Vorkehrungen treffen, um für die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein System für Hinweisgebende zu implementieren. Es sollte ein Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeitet und verbindlich festgelegt werden, der die Vertraulichkeit garantiert.
		E4.2	Die Gemeinde Hünxe sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Gemeinde sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.
F5	Die Gemeinde Hünxe kommt ihren Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 KorruptionsbG nicht nach. Die Gemeinde hat schriftlich zugesichert, dass die Veröffentlichungen zukünftig im Internetauftritt der Gemeinde Hünxe erfolgen werden.	E5	Die Gemeinde Hünxe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG treffen. Sie sollte sicherstellen, dass die Auskünfte der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse jährlich abgefragt und anschließend veröffentlicht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die veröffentlichte Ehrenerklärung über die Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften des Bürgermeisters der Gemeinde Hünxe ist veraltet.	E6.1	Die Gemeinde Hünxe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten des Bürgermeisters gemäß § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe jedes Jahr umgesetzt wird. Die Angaben müssen gemäß § 13 Nebentätigkeitsverordnung(NtV) auch der Personalabteilung bekannt gemacht werden.
		E6.2	Die Gemeinde Hünxe sollte prüfen, den Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.
F7	Die Gemeinde Hünxe greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Gemeinde nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	E7	Die Gemeinde Hünxe sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen und einen eigenen Mustervertrag aufstellen. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.
F8	Für die Gemeinde Hünxe werden hohe Abweichungen vom Auftragswert ausgewiesen. Im Vergleichsjahr 2021 stellt Hünxe das Maximum. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte. Hier zeigen sich die Folgen nicht vorhandener Regelungen zum Vergabe- und Nachtragswesen.	E8.1	Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Hünxe nach Abschluss der Maßnahmen in einem geregelten Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Auftragsänderungen und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.
		E8.2	Im Jahr 2021 wurden fast 300.000 Euro ohne förmliches Nachtragsverfahren mehr abgerechnet als beauftragt. Dieses Vorgehen ist nicht transparent und sollte hinsichtlich des Vergaberechts und der Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Die Gemeinde Hünxe sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen.
F9	Die Gemeinde Hünxe verfügt nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den jeweiligen Produktverantwortlichen. Die KDG Heiden ist nicht involviert, sondern sie erteilt nur den Auftrag.	E9.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der KDG Heiden oder einer anderen Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.
		E9.2	Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Wenn die KDG Heiden als Gesellschaft privaten Rechts die Vergabeverfahren im unterschwelligen Bereich durchführt, ist die Gemeinde in weiten Teilen von der Anwendung der VOB/A bzw. der UVgO befreit. Über eigene Vorschriften verfügt die Gemeinde Hünxe nicht. Entsprechend konnten wesentliche Dokumente, die im Rahmen eines Vergabeverfahrens nach VOB angefertigt werden und zur Verfügung stehen sollten, nicht vorgelegt werden.	E10.1	Auch wenn die Gemeinde durch Inanspruchnahme der KDG Heiden nicht verpflichtet ist, das Vergaberecht vollumfänglich zu beachten, erachtet die gpaNRW wesentliche Dokumentationen und Eignungsprüfungen der Firmen zum Schutz der Gemeinde als wichtig. Wiederkehrende Aufgaben sollten zentral von der Vergabestelle übernommen werden.
		E10.2	Die Gemeinde Hünxe sollte für die rechtskonforme Abwicklung und Dokumentation von freihändigen Vergaben Regelungen in die neue Vergabedienstanweisung aufnehmen und den Beschäftigten standardisierte Vordrucke für die Durchführung der Vergaben zur Verfügung zu stellen.
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Die Gemeinde Hünxe hat die Digitalisierung der Schulen bisher sehr effizient vorangetrieben, auch wenn die Medienentwicklungsplanung nicht in einen fundierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan (MEP) mündet. Das birgt das Risiko von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.	E1.1	Die Gemeinde Hünxe sollte die weitere Digitalisierung der Schulen auf Basis eines Medienentwicklungsplans vorantreiben, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen aufbaut.
		E1.2	Die Gemeinde Hünxe sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehenden Kosten vollständig, schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.
		E1.3	Die Gemeinde Hünxe sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.
		E1.4	Die weiteren Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Hünxe sollten durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe begleitet werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.
F2	Bei der IT-Sicherheit der Schulen in der Gemeinde Hünxe bestehen insbesondere Defizite im konzeptionellen Bereich.	E2	Die Gemeinde Hünxe sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>			
F1	Die Gemeinde Hünxe macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen geltend, wenn sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt hat. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde Hünxe bislang jedoch nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	E1	Die Gemeinde Hünxe sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Hünxe verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.	E2	Die Gemeinde Hünxe sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen wie geplant ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.
F3	Die Gemeinde Hünxe hat einen sehr hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Hohe durchschnittliche Aufwendungen je Fall verbunden mit fehlenden Refinanzierungsmöglichkeiten über Erträge aus Kostenerstattungen oder einem Nachlass wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	E3	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Gemeinde Hünxe Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.
F4	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Gemeinde Hünxe vergleichsweise sehr hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus.	E4	Die Gemeinde Hünxe sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen und Friedhofsverwaltungen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.

## 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>4</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>5</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

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

<sup>5</sup> 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)

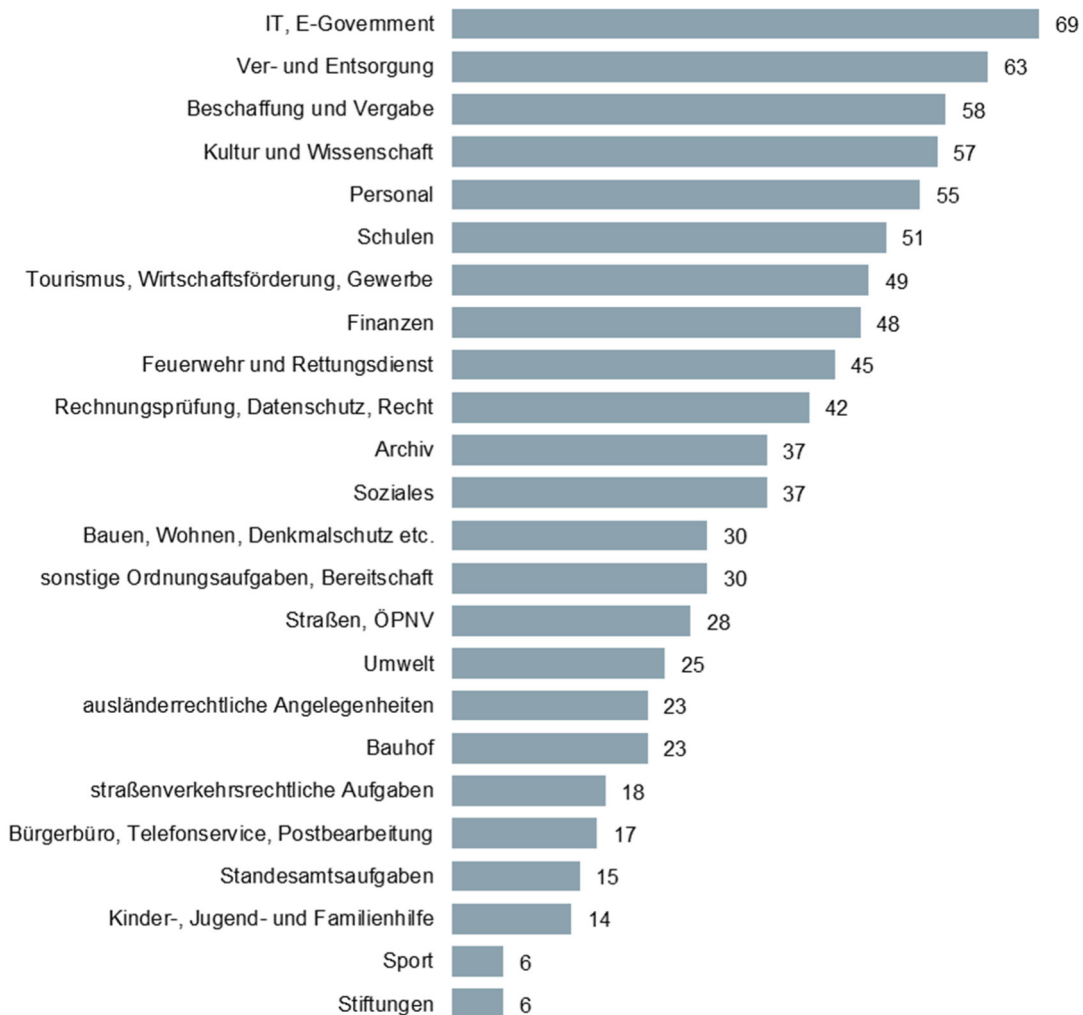
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 71 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

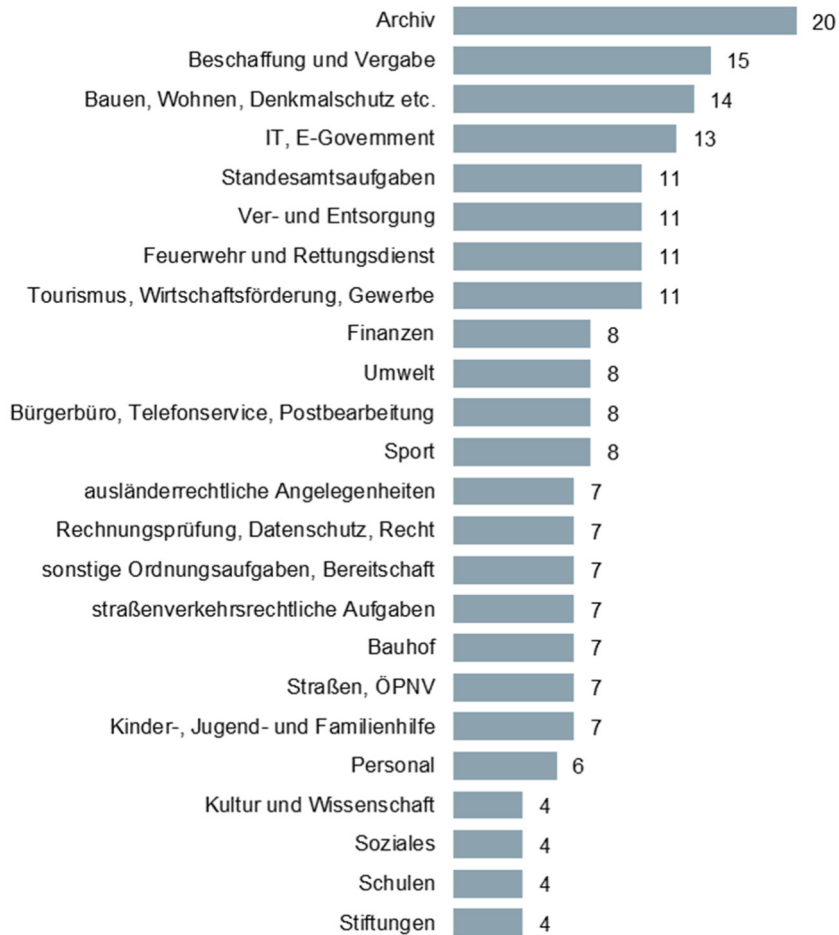


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

### 0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

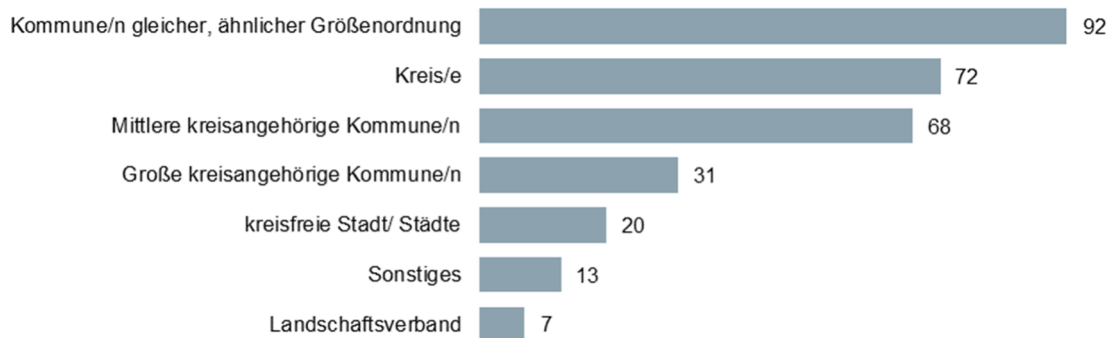


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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

### 0.8.1.3 Kooperationspartner

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

### Kooperationspartner IKZ in Prozent



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

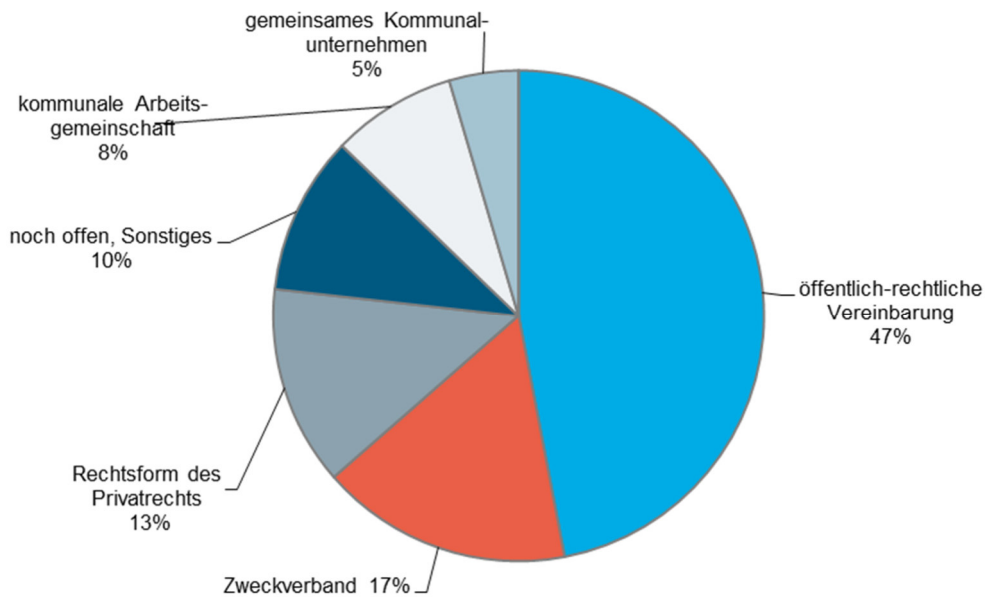
#### 0.8.1.4 Rechtsformen

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

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



### Rechtsformen IKZ in Prozent

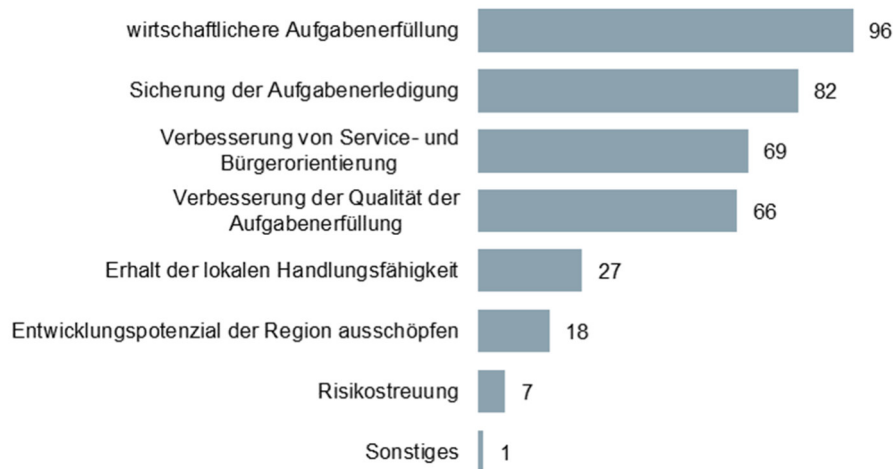


Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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



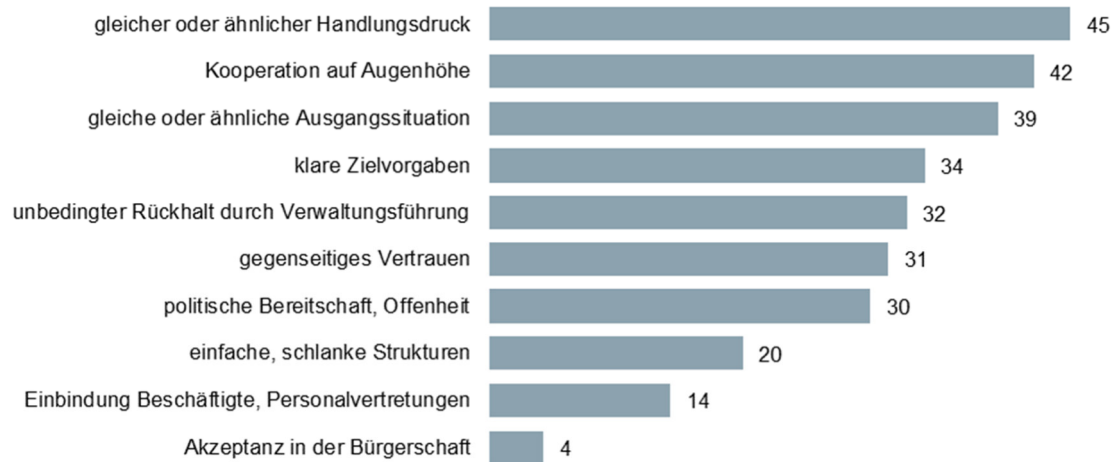
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen 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 händeringend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Kommunen die noch einzig realisierbare Form der Aufgabenerledigung darstellen.

#### 0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

### Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

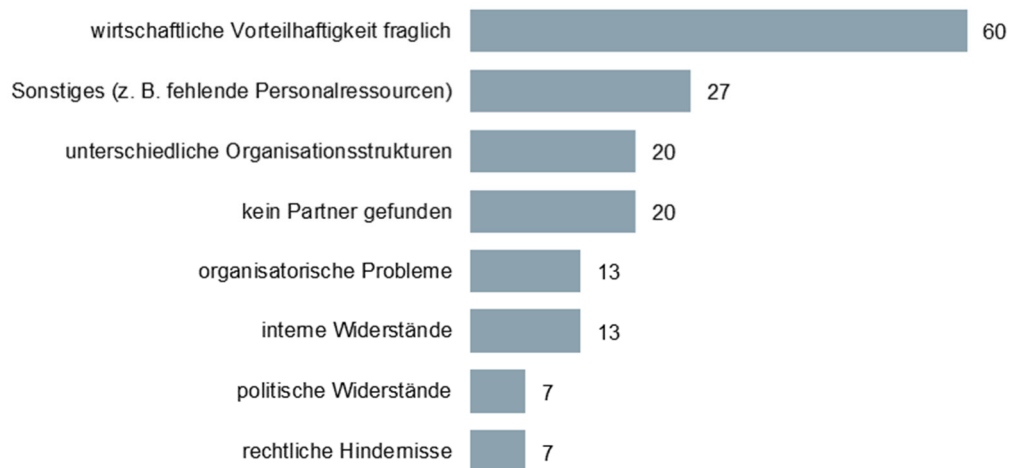


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. die Akzeptanz in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

Die Gemeinde Hünxe steht der interkommunalen Zusammenarbeit offen gegenüber. Auch politisch wird immer wieder über mögliche Themen für interkommunale Kooperationen gesprochen. Wie in anderen Kommunen auch sind für die Gemeinde Hünxe die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sowie die Sicherstellung der Aufgabenerledigung wichtige Kriterien bei der Entscheidung für eine interkommunale Zusammenarbeit.

Zum Prüfungszeitpunkt kooperiert Hünxe mit der Stadt Voerde in den Themenfeldern Archiv, Zahlungsabwicklung und Vollstreckung sowie Soziales (Unterhalt Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld). Aber auch andere Kooperationspartner hat die Gemeinde gefunden: Einen Teil ihrer Vergaben wickelt Hünxe über eine Kommunale Dienstleistungsgesellschaft ab und im IT-Bereich ist die Gemeinde einem Rechenzentrum angeschlossen. Nicht zuletzt die Regelungen des § 2b Umsatzsteuergesetz lassen die Gemeinde bestehende und potenzielle Kooperationen immer wieder auf den Prüfstand stellen. So wird die Gemeinde die Kooperation mit der Stadt Voerde im Bereich Zahlungsabwicklung und Vollstreckung zum 31. Dezember 2023 auslaufen lassen.

Die meisten Kooperationen hat die Gemeinde Hünxe, wie der überwiegende Teil der Vergleichskommunen auch, über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen. Zudem ist Hünxe Mitglied im Zweckverband der Volkshochschule Dinslaken – Voerde – Hünxe.

Die Gemeinde Hünxe setzt nicht nur auf die klassische Zusammenarbeit in den eher üblichen Rechtsformen. Vielmehr hat sie auch das Potenzial für strategische und regionale Entwicklungen erkannt, um davon zu profitieren. Die Verwaltungsleitungen der benachbarten Kommunen pflegen einen intensiven Austausch, bei dem interkommunale Zusammenarbeit immer wieder Thema ist. Hünxe betreibt mit Hamminkeln, Schermbeck, Voerde und Wesel gemeinsame LEADER-Projekte zur Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum. Mit Schermbeck und Hamminkeln kooperiert die Gemeinde Hünxe beispielsweise im Bereich Glasfaserausbau.

Zusammenfassend beurteilt die Gemeinde Hünxe ihre Kooperationen als erfolgreich. Wichtig ist der Gemeinde dabei eine Kooperation auf Augenhöhe, die von gegenseitigem Vertrauen geprägt ist und in die die Beschäftigten und die Personalvertretung gleichermaßen eingebunden sind.

Ein Hindernis für interkommunale Zusammenarbeit sieht die Gemeinde Hünxe neben dem § 2b Umsatzsteuergesetz auch darin, dass der Stand der Digitalisierung und die bestehenden Workflows im kommunalen Raum heterogen sind und häufig Prozesse in den Verwaltungen noch nicht ausreichend beschrieben sind. Dies stellt Kooperationen zunächst vor größere Herausforderungen. Ein weiteres Hindernis zur interkommunalen Zusammenarbeit könnte aus Sicht der Gemeinde Hünxe abgebaut werden, indem es vereinfachte Abrechnungsmöglichkeiten gäbe, wenn Kommunen sich Personal teilen.

## 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 77 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

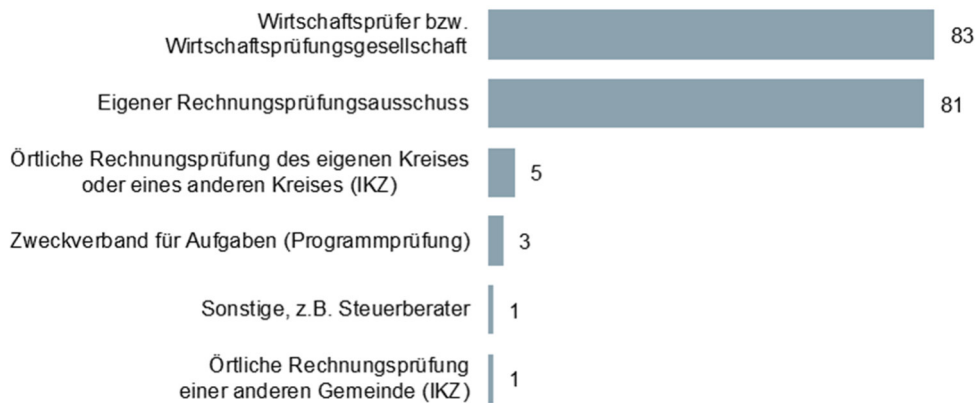
#### 0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

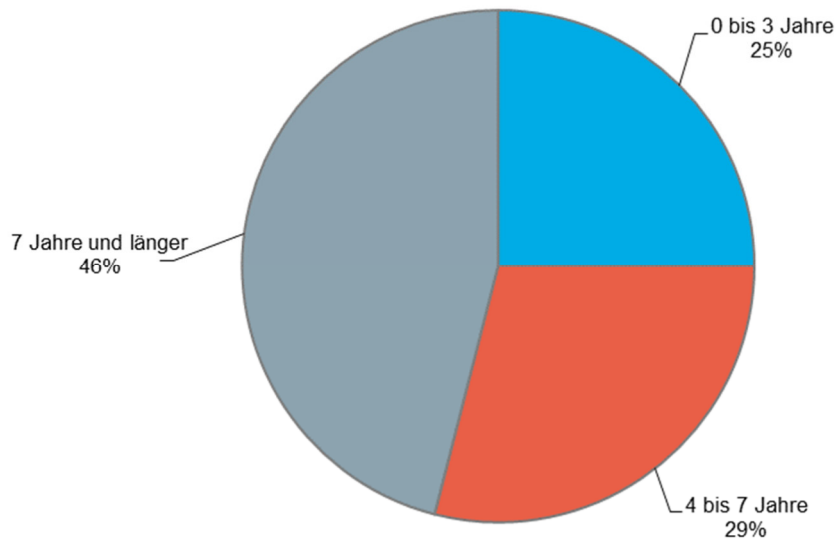
### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 64 von 77 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (5 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021

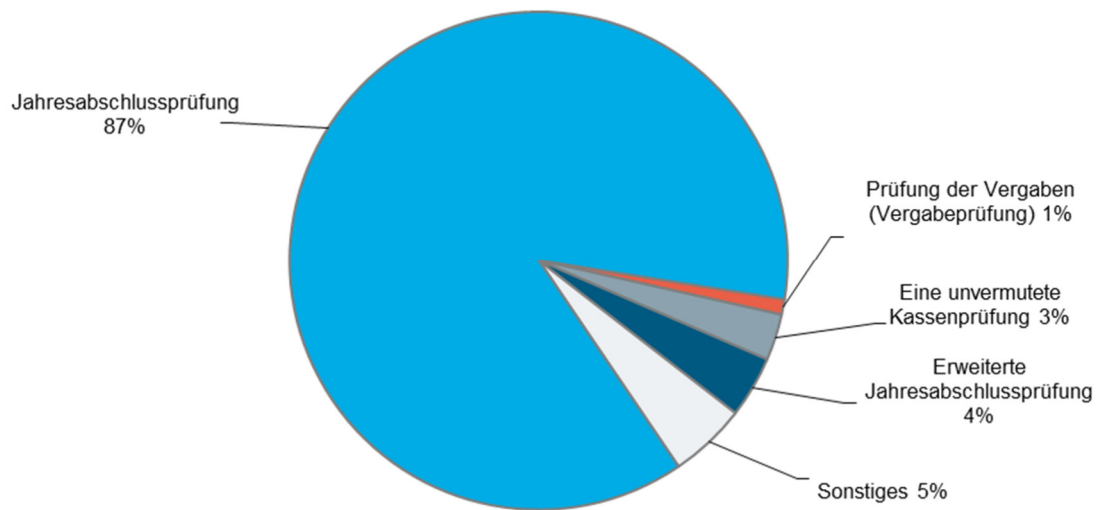


Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 46 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der Kommune nachvollziehbar. Der Public Corporate Governance Kodex<sup>7</sup> empfiehlt bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, einen Wechsel nach fünf Jahren.

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

<sup>7</sup> [https://publicgovernance.de/media/Deutscher-Public-Corporate-Governance-Musterkodex\\_2022.pdf](https://publicgovernance.de/media/Deutscher-Public-Corporate-Governance-Musterkodex_2022.pdf)

## Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18<sup>8</sup> gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720<sup>9</sup> 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.

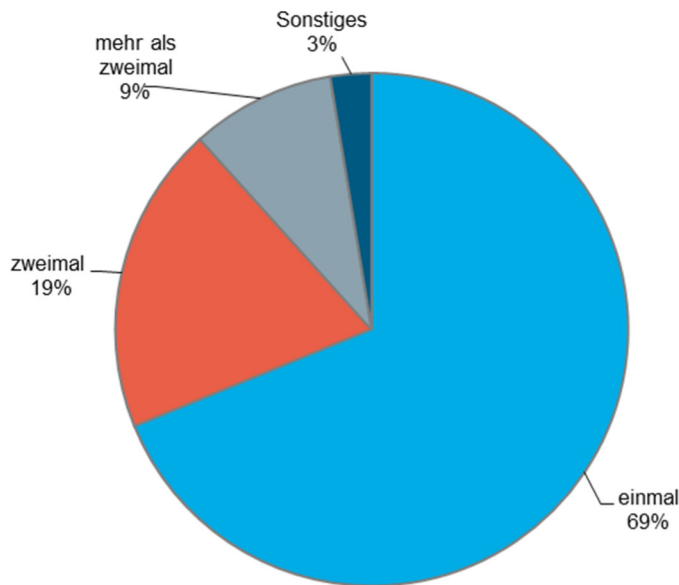
Bei der Frage „**Wie wird geprüft?**“ haben wir durch die Bestandserhebung die folgenden Erkenntnisse gewonnen bzw. Prüfungselemente und -prozesse angetroffen:

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

<sup>9</sup> 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 Prüfungsleitlinien<sup>10</sup> herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

#### 0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Hünxe

In der Gemeinde Hünxe werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Rahmen eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2009. Seither hat die

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

Gemeinde die Leistungen nicht erneut ausgeschrieben. Wie in Kapitel 0.9.1.1 beschrieben, sollte nach fünf bis sieben aufeinanderfolgenden Prüfungen von Jahresabschlüssen der Prüfungsauftrag wieder neu ausgeschrieben werden. Allerdings wechselt der Wirtschaftsprüfer/die Wirtschaftsprüferin innerhalb der Gesellschaft nach Angaben der Gemeinde Hünxe regelmäßig.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Hünxe. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit. Durch die Einbindung der KDG Heiden, der Ingenieurbüros und letztlich natürlich der eigenen Fachgruppen ist das Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip bei Vergaben gewährleistet. Weitere Ausführungen zur Einbindung der Örtlichen Rechnungsprüfung in das Vergabewesen stehen im Teilbericht Vergabewesen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Hünxe tagte im Jahr 2021 insgesamt einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses und dem Ergebnis zur Prüfung interner Kontrollsysteme nach § 104 Absatz 1 Nr. 6 GO NRW. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Hünxe entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit, zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Gemeinde Hünxe hat einen hohen Handlungsbedarf ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Dieser ergibt sich insbesondere aus den geplanten negativen Jahresergebnissen, den vergleichsweise hohen Gesamtverbindlichkeiten sowie zukünftigen Reinvestitionsbedarfen bei einzelnen Gebäuden sowie dem Straßen- und Kanalvermögen. Ihre Planungen sehen bis zum Ende der mittelfristigen Planung 2026 eine vollständige Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage sowie die Reduzierung der allgemeinen Rücklage vor. Erfreulicherweise wird die Gemeinde Hünxe 2022 einen Jahresüberschuss von rund drei Mio. Euro erzielen. Damit wird sich die allgemeine Rücklage erst ab dem Jahr 2023 verringern.

Die Gemeinde Hünxe hat seit dem Jahr 2019 positive Jahresergebnisse. Die Planung der Gemeinde sieht trotz der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG<sup>11</sup> in allen Jahren Defizite vor. Erfreulicherweise wird das Jahresergebnis 2022 aber positiv ausfallen. Die Ankündigung des Landes NRW, die Regelungen des NKF-CUIG nicht zu verlängern und keine weitere Gesetzesänderung vorzunehmen, würde die Defizite noch höher ausfallen lassen und die Ausgleichsrücklage noch schneller aufbrauchen. Zudem würden rechnerisch betrachtet die Jahresdefizite in der mittelfristigen Haushaltsplanung zu der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes führen. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde sind vergleichsweise hoch. Grund hierfür sind die Investitionskredite der Gemeinde. Aufgrund des vergleichsweise hohen Werteverzehrs des Anlagevermögens, plant die Gemeinde bei den Gebäuden, Straßen und Kanälen in den nächsten Jahren weitere Investitionsmaßnahmen durchzuführen und so den Zustand des Anlagevermögens zu verbessern. Die Maßnahmen werden dazu führen, dass die Gemeinde weitere Investitionskredite aufnehmen muss und die Verbindlichkeiten weiter ansteigen.

Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde positioniert sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich und sinkt aufgrund der negativ geplanten Jahresergebnisse voraussichtlich weiter. Die Gemeinde Hünxe beabsichtigt zum Prüfungszeitpunkt die Bilanzierungshilfe nach

<sup>11</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen)

dem NKF-CUIG im Jahr 2025 einmalig gegen das Eigenkapital auszubuchen. Dieses würde dann weiter auf rund 12 Mio. Euro sinken.

### Haushaltssteuerung

Die Gemeinde führt ein Finanzcontrolling durch. So kann sie frühzeitig von der Planung abweichende Entwicklungen erkennen und wenn möglich gegensteuern. Der Kämmerer informiert regelmäßig die politischen Gremien. Hünxe legt entgegen des § 22 KomHVO NRW nicht schriftlich fest, dass sie auf die Möglichkeit der Übertragung sowohl von konsumtiven als auch investiven Ermächtigungen verzichtet.

Das Fördermittelmanagement der Gemeinde ist dezentral organisiert und bietet noch Optimierungsmöglichkeiten wie z.B. strategische Vorgaben, eine Prozessbeschreibung bzw. Dienstweisung sowie ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen. Um an zentraler Stelle einen personenunabhängigen Gesamtüberblick über Fördermaßnahmen und -möglichkeiten zu gewinnen, sollte die Gemeinde zudem die Einrichtung einer zentralen Förderdatei oder -Datenbank prüfen.

Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns spielen beim Kredit- und Anlagemanagement eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Aus diesem Grund sollte die Gemeinde Hünxe zu beiden Themen einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

## Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Hünxe 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
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			HPI

In der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW war das Vergleichsjahr im Bereich Finanzen das Jahr 2016. Daher stellen wir in dieser Prüfung die Ist-Zeiträume 2017 bis 2021 dar. Plandaten (Ansatz) legen wir für die Jahre 2022 und 2023 zugrunde. Zudem hat die gpaNRW die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 berücksichtigt.

Bis zum Jahr 2018 hat die Gemeinde Hünxe Gesamtabchlüsse erstellt. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Gemeinde von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Der Haushalt 2023 der Gemeinde Hünxe ist fiktiv ausgeglichen. Rechnerisch, ohne Berücksichtigung des vorläufigen Ergebnisses 2022, führen die Jahresdefizite in der Haushaltsplanung zu der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

*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 Hünxe 2017 bis 2023

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt				X	X	X*	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X				

\* In der Haushaltsplanung 2023 ist die Gemeinde von einem Defizit im Jahr 2022 ausgegangen. In der o.g. Tabelle wurde das von der Gemeinde mitgeteilte voraussichtliche Jahresergebnis 2022 von rund drei Mio. Euro berücksichtigt.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Hünxe 2017 bis 2021 (IST)\*

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.334	-2.078	909	4.997	4.336
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	3.195	7.531
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	27.784	25.706	26.615	28.417	28.417
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	693	2.078	909	1.802	0
Veränderung der Ausgleichsrücklage zum Vorjahr in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	3.195	4.336
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,4	7,5	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung

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

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

### Jahresergebnisse und Rücklagen Hünxe in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.750	-2.690	-3.135	-2.835	-2.770
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	4.781	2.091	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	28.417	28.417	27.373	24.538	21.768
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	1.044	2.835	2.770
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	3,7	10,4	11,3

Die Gemeinde Hünxe plant für die Jahre 2022 bis 2026 Defizite von insgesamt rund 14 Mio. Euro. Durch die negativen Jahresergebnisse wird die Ausgleichsrücklage bis zum Jahr 2024 aufgezehrt werden. Bei planmäßigem Ergebnisverlauf liegt das Eigenkapital der Gemeinde 2026 bei rund 22 Mio. Euro. Für die Jahre 2025 und 2026 ist eine Verringerung der allgemeinen Rücklage um mehr als zehn Prozent geplant. Damit liegt die Gemeinde in zwei aufeinanderfolgenden Jahren deutlich über der fünf Prozent-Grenze des § 76 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW, sodass sie ab dem Jahr 2027 ein Haushalts sicherungskonzept aufstellen muss.

Entgegen der defizitären Planung wird die Gemeinde in 2022 voraussichtlich einen Jahresüberschuss von rund drei Mio. Euro erzielen. Durch das positive Jahresergebnis 2022 wird die Ausgleichsrücklage nicht in Anspruch genommen. So kann der geplante Fehlbetrag des Jahres 2023 durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden.

Die Jahresergebnisse enthalten allerdings zum Teil hohe außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG. So plant die Gemeinde von 2022 bis 2026 mit außerordentlichen Erträgen in Höhe von 4,5 Mio. Euro. Ohne die Möglichkeiten des § 6 NKF-CUIG würden sich die Jahresfehlbeträge der Jahre 2023 bis 2026 auf rund 16 Mio. Euro belaufen. Die Ankündigung des Landes NRW, die Regelungen des NKF-CUIG nicht zu verlängern und keine weitere Gesetzesänderung vorzunehmen, wird sich auf die kommenden Jahresergebnisse der Gemeinde Hünxe auswirken. Die Gemeinde hat in den Jahren 2024 bis 2026 Isolierungen von rund zwei Mio. Euro nach dem NKF-CUIG eingeplant. Ohne diese außerordentlichen Erträge würden sich die Jahresergebnisse weiter verschlechtern. Die allgemeine Rücklage geht bis zum Jahr 2026 damit auf 19,8 Mio. Euro zurück. Zudem sehen die Planungen ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG vor, dass sich der Ansatz der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in allen drei Jahren um mehr als fünf Prozent verringert. Die Gemeinde Hünxe müsste somit ab dem Jahr 2026 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Weitere Erläuterungen finden sich im Kapitel 1.3.4 Eigenkapital.

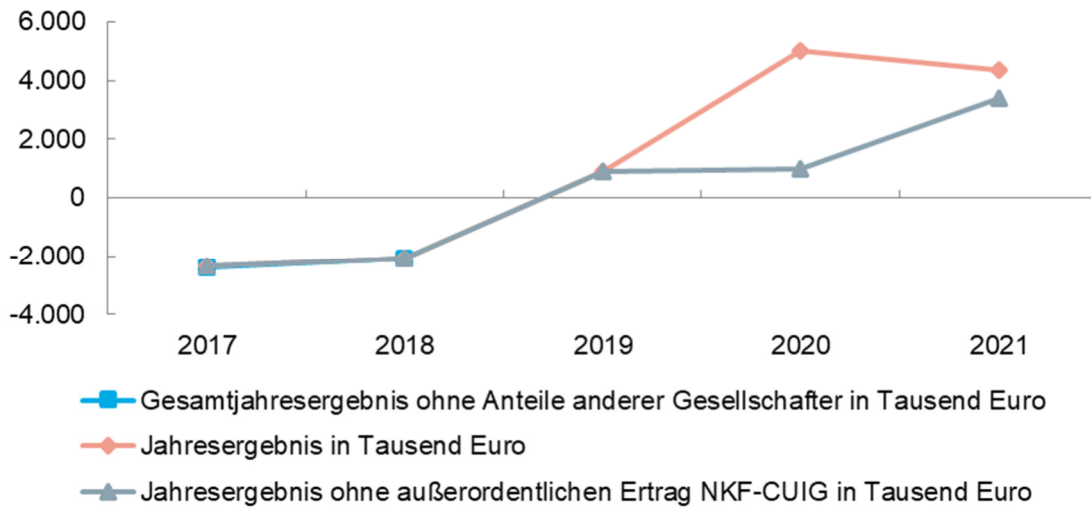
### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Im Jahr 2021 erreicht die Gemeinde Hünxe einwohnerbezogen ein besseres Jahresergebnis als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Strukturell ist das Jahresergebnis 2021 ebenfalls ausgeglichen und liegt im interkommunalen Vergleich über dem Median.

*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.*

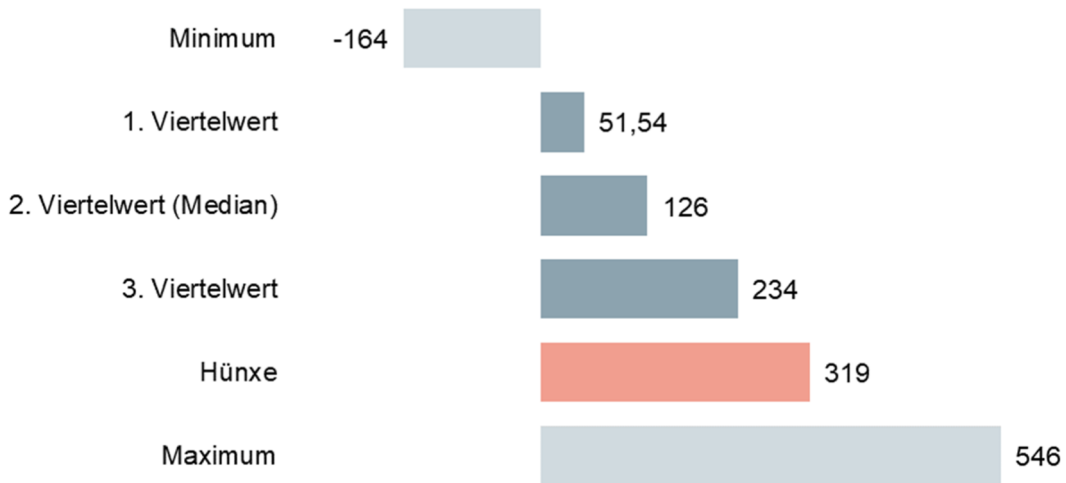


**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2021<sup>12</sup>**



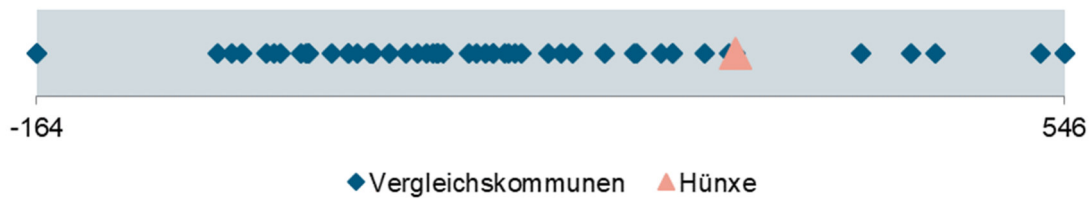
Für die Jahre 2020 und 2021 hat die **Gemeinde Hünxe** die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG ausgewiesen. In beiden Jahren ist die Gemeinde auch ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags in der Lage einen Haushaltsausgleich darzustellen.

**Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021**



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

<sup>12</sup> Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG)



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

#### Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2021

Hünxe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
248	-194	17,39	106	216	526	50

Ohne die außerordentlichen Erträge fällt das Jahresergebnis der Gemeinde Hünxe um rund 71 Euro je Einwohner geringer aus. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert das allerdings nichts.

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 2017 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 außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

### Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Hünxe	2021
Jahresergebnis	4.336
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	14.641
Saldo Sondereffekte*	613
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-10.918</b>
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	11.137
<b>Strukturelles Ergebnis</b>	<b>218</b>

\* Als Sondereffekte hat die gpaNRW die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen außerhalb der Standardbereinigung sowie eine Ablösesumme an die Niederrheinische Sparkasse Rhein-Lippe berücksichtigt.

Das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Hünxe fällt positiv aus, liegt jedoch rund 4,1 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis 2021. Die Gemeinde hat im Vergleichsjahr 2021 sowohl von den Gewerbesteuererträgen, als auch von den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer profitiert.

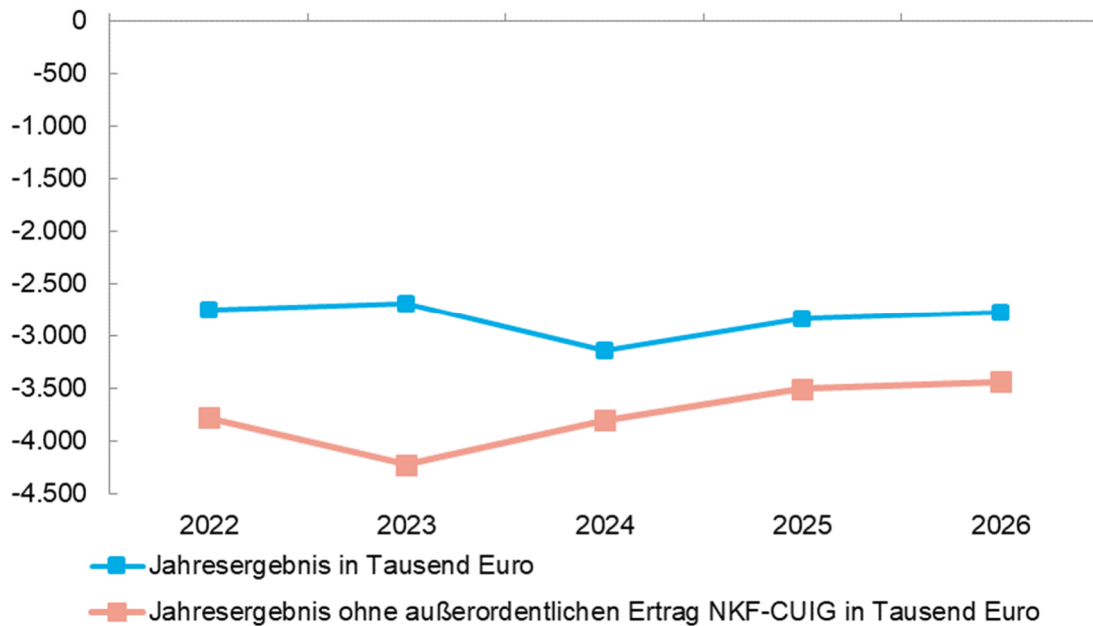
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

#### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- ➔ Die Gemeinde Hünxe plant bis zum Jahr 2026 mit negativen Jahresergebnissen. In den Jahresergebnissen sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG enthalten. Neben den allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen.

*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 Hünxe in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)



Die **Gemeinde Hünxe** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2023 bis 2026 Defizite von rund 11,4 Mio. Euro. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG läge das Defizit bei rund 14,9 Mio. Euro.

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

### Vergleich Ist-Ergebnis 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
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	11.376 (7.719)	9.000	-2.376 (1.281)	-4,58 (3,1)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.439 (8.074)	10.250	1.811 (2.176)	3,96 (4,9)
Schlüsselzuweisungen	0,00 (805)	315	315 (-490)	(-17,1)
Außerordentliche Erträge (NKF-CUIG)	966	630	-336	-8,19
Übrige Erträge	38.123	37.110	-1.013	-0,5

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	5.763	6.405	642	2,14
Versorgungsaufwendungen	916	750	-166	-3,93
Kreisumlage	6.553 (6.764)	8.500	1.947 (1.736)	5,34 (4,7)
Übrige Aufwendungen	33.787	39.880	6.093	3,4

\* 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.

### 1.3.3.1 Erträge

Die **Gewerbesteuererträge** sind von 9,14 Mio. Euro im Jahr 2020 auf 11,38 Mio. Euro im Jahr 2021 angestiegen. Im Haushaltsplan 2023 geht die Gemeinde davon aus, dass sich die Gewerbesteuererträge bis zum Jahr 2026 im Vergleich zum Durchschnitt 2017 bis 2021 erhöhen. Sie bleiben jedoch unterhalb des Ist-Ergebnisses 2021. Für das Jahr 2023 konnte die Gemeinde bisher bereits 10,4 Mio. Euro Gewerbesteuer einnehmen. Der Hebesatz liegt seit 2015 bei 510 Prozent. Weitere Erhöhungen sind derzeit nicht geplant. Die Ansätze für das Haushaltsjahr 2023 wurden aufgrund von Steuerschätzungen und der Anwendung der Orientierungsdaten des

Landes<sup>13</sup> berechnet. Hierbei hat die Gemeinde jedoch die prozentualen Steigerungsraten leicht nach unten abgeschwächt. Die Ansätze bzw. Erfahrungen der Gemeinde führen zu einer vorsichtigeren Planung. Auch die Erträge aus den **Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer** plant die Gemeinde anhand der Orientierungsdaten des Landes. Diese werden nach Aussage der Gemeinde eher vorsichtig und pessimistisch geplant. Gegenüber dem jüngsten Ist-Wert 2021 setzt Hünxe bis zum Ende des Planungszeitraumes ein durchschnittliches jährliches Wachstum von rund vier Prozent an. Bis 2026 erhöht sich der Ansatz so auf 10,25 Mio. Euro.

Die weiteren Entwicklungen der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer sind naturgemäß mit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken verbunden. Darüber hinaus sieht die gpaNRW in den Planungen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bedingt durch die gute Entwicklung der gemeindlichen Steuerkraft hat die Gemeinde Hünxe in ihrer Haushaltsplanung für die Jahre 2023 und 2024 keine **Schlüsselzuweisungen** eingeplant. Die Gemeinde berücksichtigt bei der Planung die notwendigen Parameter. Die Planung ist plausibel und nachvollziehbar. Ein allgemeines Risiko liegt in der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts, die letztlich die Höhe der Finanzausgleichsmasse bestimmt.

Der Haushaltsplan 2023 sieht im Planungszeitraum von 2022 bis 2026 **außerordentliche Erträge** nach dem NKF-CUIG von insgesamt 4,5 Mio. Euro vor. Ohne die für die Jahre 2024 bis 2026 geplanten außerordentlichen Erträge in den Jahresabschlüssen buchen und bilanziell aktivieren zu können, werden die Jahresergebnisse um insgesamt 1,9 Mio. Euro schlechter ausfallen.

Die übrigen Erträge hat die gpaNRW stichprobenartig analysiert. Hieraus haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

### 1.3.3.2 Aufwendungen

Die Basis für die Planung der **Personalaufwendungen** der Beamtinnen und Beamten und tariflich Beschäftigten ist der tatsächliche Personalbestand. Auf dieser Basis wird eine Hochrechnung durchgeführt. Diese beinhaltet alle bekannten Änderungen wie z.B. Stufenaufstiege, Renteneintritte etc. Nach dieser Hochrechnung werden dann die bekannten Steigerungsraten angewandt. Ab dem 01. Dezember 2022 kalkuliert die Gemeinde beim verbeamteten Personal mit der Besoldungserhöhung von 2,8 Prozent. Für die Folgejahre 2024 bis 2026 wird pauschal mit 2,0 Prozent Steigerung gerechnet. Analog dazu wurden auch die Versorgungsaufwendungen mit 2,0 Prozent Steigerung für 2024 bis 2026 geplant. Für die tariflich Beschäftigten kalkuliert die Gemeinde ab dem 01. April 2022 die tarifliche Steigerung von 1,8 Prozent. Für die Folgejahre wurde wieder pauschal eine Steigerung von 2,0 Prozent eingerechnet. Aufgrund des aktuellen Tarifabschlusses für die tariflich Beschäftigten werden die Personalaufwendungen höher als geplant ausfallen. Zudem läuft der Tarifvertrag Ende 2024 aus und es besteht das Risiko

<sup>13</sup> Zuletzt Orientierungsdaten 2023 - 2026 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen; Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022, Az. 304-46.05.01-264/22

weiterer Steigerungen. Die Besoldungsrunde der verbeamteten Beschäftigten endet im September 2023. Auch hier besteht das Risiko deutlich höherer Personalaufwendungen, als die Gemeinde eingeplant hat.

Bei der **Kreisumlage** hat die Gemeinde nach ihrer detaillierten Planung unter Einbeziehung der eigenen Steuerkraft bis 2026 steigende Aufwendungen kalkuliert. Für die Berechnung wurden die beschlossenen Umlagesätze des Kreishaushaltes berücksichtigt. Gleiches gilt für die Jugendamtumlage. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind aufgrund der durchgeführten Betrachtung nicht zu sehen.

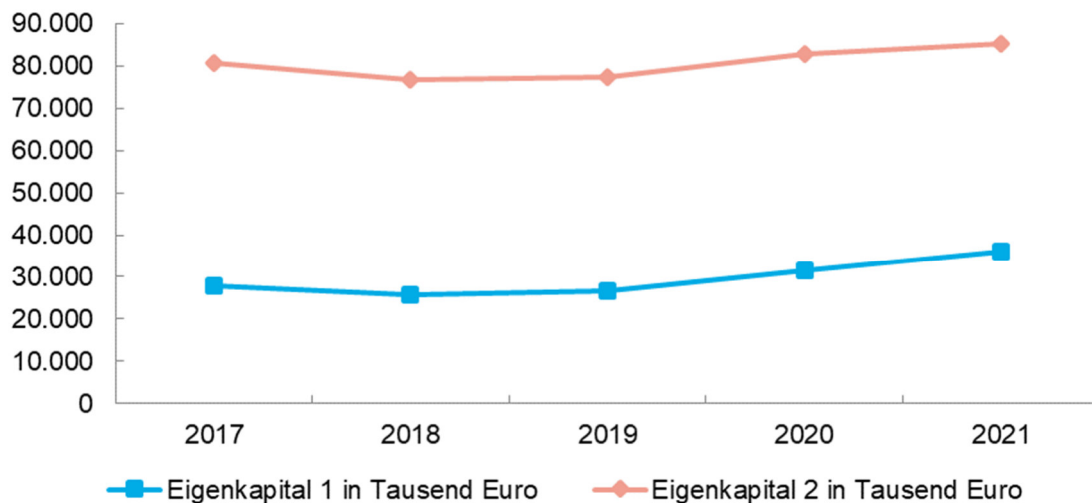
Wie bei den Erträgen auch, hat die gpaNRW stichprobenartig die übrigen Aufwendungen der Gemeinde Hünxe analysiert. Auch hier gab es keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Gemeinde Hünxe weist im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung auf. Der Haushalt ist damit im Vergleich zu den anderen Kommunen weniger krisenfest.

*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.*

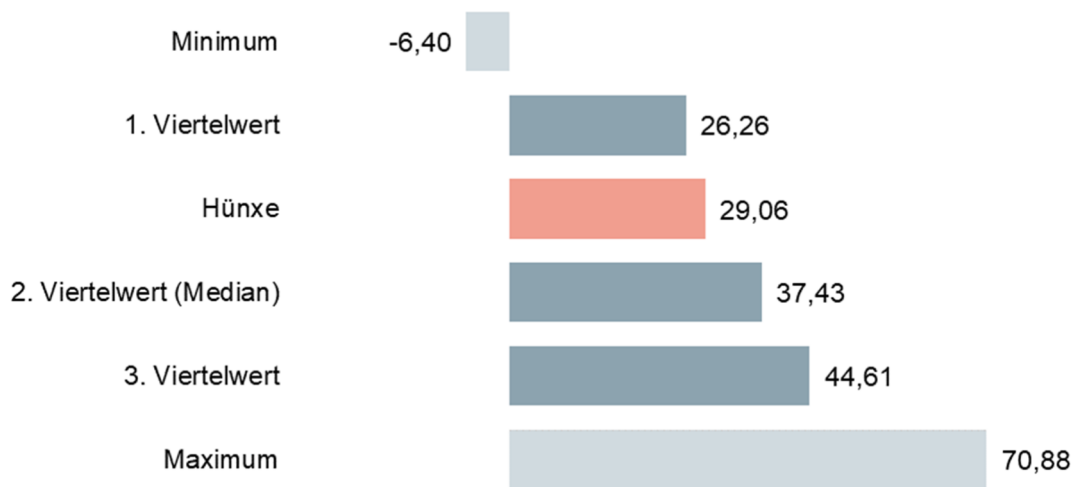
**Eigenkapital Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2021**



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

Die Eigenkapitalausstattung der **Gemeinde Hünxe** hat sich von 2017 bis 2021 (entsprechend der Entwicklung der Jahresergebnisse) auf 35,95 Mio. Euro erhöht.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Hünxe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
68,94	20,76	61,19	69,14	77,64	86,50	54

Bei der Eigenkapitalquote 1 positioniert sich die Gemeinde unter dem Median. Das Eigenkapital 1 bildet zusammen mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträgen das Eigenkapital 2. Die Eigenkapitalquote 2 positioniert sich knapp unter dem Median.

Die Regelungen des NKF-CUIG werden nicht verlängert und laufen mit dem Jahr 2023 aus. Dies wird sich auf die kommenden Jahresergebnisse der Gemeinde auswirken. Im Haushalt 2023 plant die Gemeinde für die Jahre 2024 bis 2026 mit einem kumulierten Defizit von 8,74 Mio. Euro. Ohne die - rein buchungstechnischen - außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der kriegs- und pandemiebedingten Haushaltsbelastungen i.H.v. 1,96 Mio. Euro erhöht sich das Defizit auf 10,70 Mio. Euro. Die allgemeine Rücklage reduziert sich auf 19,81 Mio. Euro. Die Gegenbuchung zu den außerordentlichen Erträgen erfolgt im Wege einer Bilanzierungshilfe als gesonderter Posten vor dem Anlagevermögen. Nach § 6 NKF-CUIG muss der Rat der Gemeinde Hünxe die Entscheidung treffen, die Bilanzierungshilfe beginnend ab dem Haushaltsjahr 2026 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder als Alternative die Bilanzie-



rungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Die Gemeinde plant, in Abhängigkeit von den tatsächlichen Jahresergebnissen, die Bilanzierungshilfe 2025 einmalig gegen das Eigenkapital auszubuchen.

### 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.

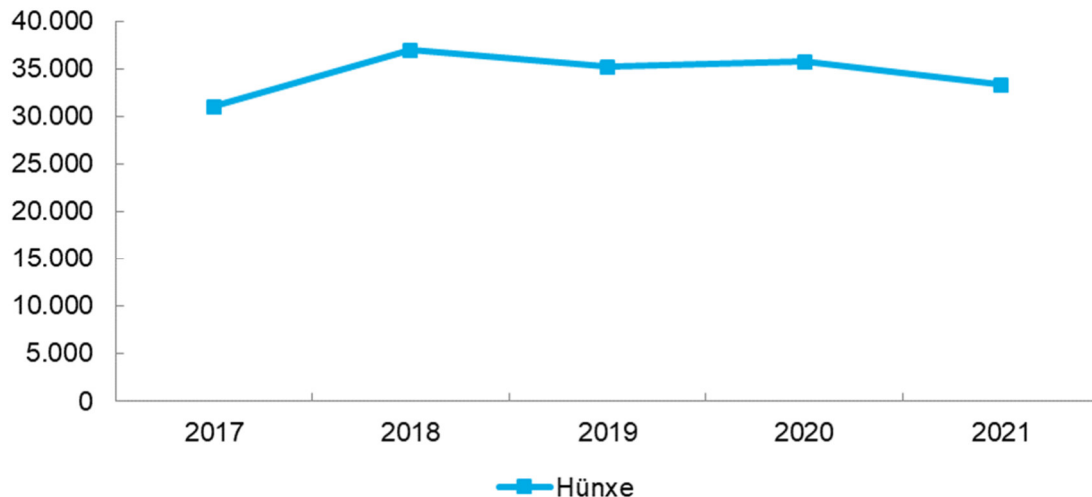
- ➔ Die Gemeinde Hünxe positioniert sich sowohl bei den Gesamtverbindlichkeiten, als auch bei den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts einwohnerbezogen überdurchschnittlich hoch. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde sind geprägt von hohen Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten.
- ➔ Die Mehrzahl der Gebäude in Hünxe sowie die Straßen und Abwasserkanäle haben einen Anlagenabnutzungsgrad von über 50 Prozent. Es besteht somit ein erhöhter Investitions- und Sanierungsbedarf beim Anlagevermögen der Gemeinde Hünxe.

*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.*

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein.

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

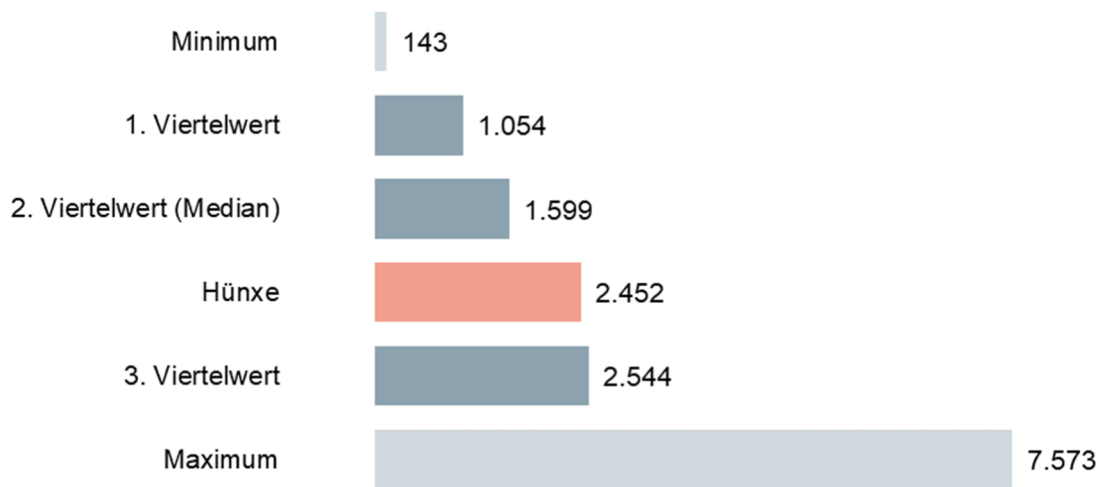
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2021



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Gemeinde Hünxe** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 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 Gesamtverbindlichkeiten im Zeitverlauf stehen in den Tabellen 5 und 6 in der Anlage dieses Teilberichts. Der letzte Beteiligungsbericht der Gemeinde Hünxe ist aus dem Jahr 2021.

Die Gesamtverbindlichkeiten setzen sich im Jahr 2021 zu 69 Prozent aus den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zusammen. Dabei ergibt sich der größte Anteil aus den Investitionskrediten.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hünxe je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Entwicklung der Verbindlichkeiten Hünxe in Tausend Euro (Kernhaushalt)

	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten	22.233	26.162	26.635	26.454	22.941
davon Investitionskredite	14.779	16.632	17.198	16.374	15.358
davon Liquiditätskredite	5.000	5.000	5.000	5.167	158

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sind um fünf Mio. Euro zurückgegangen, da ein Kassenkredit zurückgezahlt wurde.

### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2021 (Kernhaushalt)

Grund- und Kennzahlen	Hünxe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten	1.687	141	841	1.273	1.839	5.741	54
Investitionskredite	1.130	0	203	505	1.162	3.751	54
Liquiditätskredite	11,65	0	0	22,66	93,03	2.294	54

Bei den Verbindlichkeiten je Einwohner positioniert sich die Gemeinde Hünxe im Vergleichsjahr 2021 deutlich über dem Durchschnitt. Grund für die Investitionskredite sind Sanierungs- und Baumaßnahmen im Bereich Schule und Feuerwehr. Weitere Informationen zu den Investitionsmaßnahmen folgen im nächsten Kapitel.

### 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

#### Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Hünxe 2020 in Prozent

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND Hünxe in Jahren	Ø RND in Jahren 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tsd. Euro 31.12.2020
	von	bis				
Verwaltungsgebäude	40	80	50	15	70	2.159
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	50	26	48	1.732
Schulgebäude	40	80	50	28	44	11.387
Schulsporthallen	40	60	40	15	63	2.158
Sporthallen	40	60	40	15	63	1.229
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	50	21	58	1.786
Wohnhäuser	50	80	60	33	45	1.990

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude in der Gemeinde Hünxe zeigen einen deutlichen Werteverzehr. Viele Gebäude haben bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Die Gemeinde plant in den nächsten Jahren zahlreiche Investitionen, um dem Werteverzehr der Gebäude entgegenzuwirken. Derzeit wird eine neue Turnhalle errichtet. Die alte Halle soll abgerissen werden. Auch das Rathaus soll saniert und modernisiert werden. Die Schulgebäude sind nach Aussage der Gemeinde in einem besseren Zustand. Dies zeigt auch der Anlagenabnutzungsgrad von 44 Prozent. In den Jahren 2019 und 2020 wurde ein Trakt der Gesamtschule saniert sowie ein weiterer Trakt neu errichtet. In Zukunft werden aber auch hier weitere Investitionen auf die Gemeinde zukommen. In Bezug auf die Schulen werden zukünftig zusätzliche Räumlichkeiten für die Betreuung im Offenen Ganztag erforderlich sein. Neben den Schulen hat die Gemeinde auch bei den Feuerwehrgerätekäusern bereits investiert. Auch das spiegelt sich im Anlagenabnutzungsgrad von 48 Prozent wieder, der im Vergleich zu vielen anderen Gebäuden einen geringen Werteverzehr aufweist.

Neben den Gebäuden weisen auch die Verkehrsflächen sowie das Kanalvermögen einen deutlichen Werteverzehr auf. Bei den Verkehrsflächen beträgt der Anlagenabnutzungsgrad im Jahr 2021 bereits 78 Prozent. Das Kanalvermögen der Gemeinde wird im Kernhaushalt bilanziert und abgeschrieben. Im Jahr 2021 beträgt der Anlagenabnutzungsgrad nach einer Auswertung aus der Anlagenbuchhaltung bereits 57 Prozent. Sowohl im Kanalbereich als auch im Straßenbau beabsichtigt die Gemeinde Investitionen von 19 Mio. Euro im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung.

Indem man die Abschreibungen und Vermögensabgänge ins Verhältnis zu den Investitionen setzt, lässt sich ermitteln, in welchem Umfang die Gemeinde den Substanzverlust ausgeglichen hat. Diese Kennzahl wird als Investitionsquote bezeichnet. In Hünxe liegt die durchschnittliche Investitionsquote der Jahre 2017 bis 2021 bei rund 100 Prozent. Sie deutet daraufhin, dass die getätigten Investitionen der Gemeinde geeignet sind, das Anlagevermögen der Gemeinde in der Gesamtschau zu erhalten.

### 1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

#### Salden der Finanzplanung Hünxe in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.143	-3.039	-2.012	-1.577	-1.112
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11.866	-12.590	-13.142	-9.966	-8.972
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-13.009</b>	<b>-15.630</b>	<b>-15.154</b>	<b>-11.543</b>	<b>-10.084</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	10.585	11.559	12.013	8.894	7.894
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-2.424</b>	<b>-4.070</b>	<b>-3.141</b>	<b>-2.649</b>	<b>-2.191</b>

Die Gemeinde Hünxe plant in allen Jahren mit einem negativen Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Der Finanzmittelfehlbetrag beläuft sich bis zum Jahr 2026 auf 65,4 Mio. Euro. Die Gemeinde kann somit ihr laufendes Geschäft nicht aus den laufenden Einzahlungen finanzieren. Es müssen Liquiditätskredite aufgenommen werden. Auch ihre Investitionstätigkeit muss vollständig über Kredite finanziert werden. Zu berücksichtigen ist das positive Jahresergebnis 2022 von rund drei Mio. Euro. Somit wird der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit entgegen der ursprünglichen Planung für das Jahr 2022 positiv.

Zur Finanzierung der Investitionen wird die Gemeinde in den nächsten Jahren voraussichtlich Kredite in Höhe von 40 Mio. Euro aufnehmen müssen. Auch hier wird sich das Jahresergebnis 2022 positiv auswirken, da es in der Berechnung noch nicht enthalten ist. Wie bereits im Kapitel 1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen bereits erwähnt, plant Hünxe sowohl bei den Gebäuden als auch beim Kanalvermögen und Verkehrsflächen zahlreiche Investitionen in der Zukunft.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

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

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

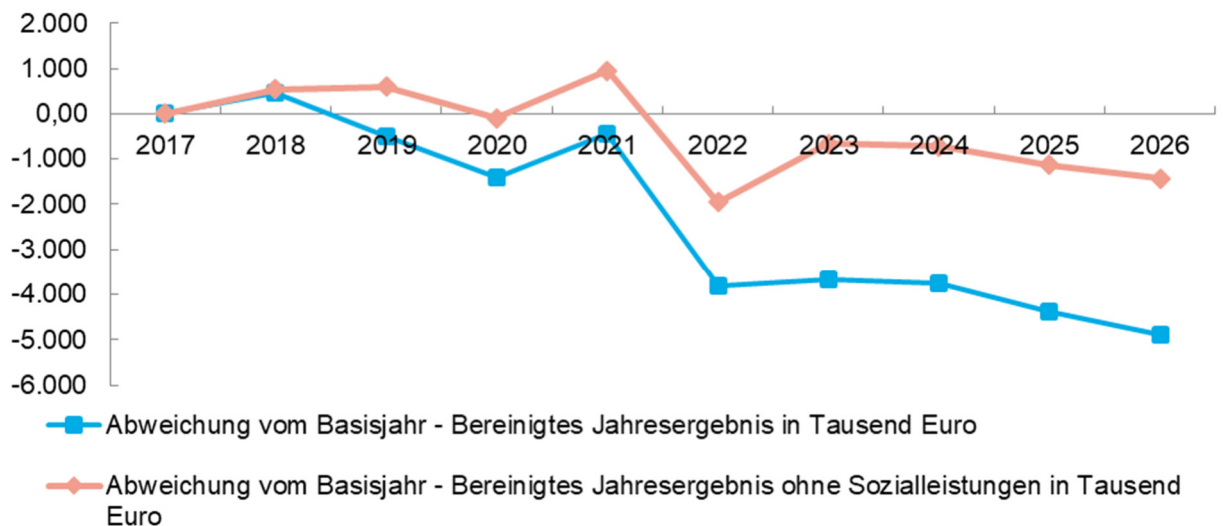
Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Gemeinde Hünxe** ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte

sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Hünxe langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabelle 7 der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2026



2017 bis 2021 IST, 2022 bis 2026 PLAN

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

Bei der Betrachtung der Jahresergebnisse lässt sich im direkten Vergleich der Jahre 2017 und 2026 eine negative Tendenz erkennen. Die Abweichung liegt beim bereinigten Jahresergebnis (blauer Graph) bei 4,88 Mio. Euro und beim bereinigten Jahresergebnis ohne Sozialleistungen (roter Graph) bei 1,43 Mio. Euro. Gründe hierfür sind neben steigenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (+2,18 Mio. Euro) auch höhere Transfer- (+5,91 Mio. Euro) sowie Personalaufwendungen (+1,16 Mio. Euro).

Bei den herausgerechneten Positionen haben sich insbesondere die Jugendamtsumlage und das Ergebnis des Produktbereichs „Soziale Leistungen“ wie folgt im Eckjahresvergleich 2017 zu 2026 verändert:

- Jugendamtsumlage: +2,72 Mio. Euro

- Produktbereich – Soziale Leistungen: 0,73 Mio. Euro (Defizit gestiegen).

Nach Angaben der Gemeinde Hünxe ist eine Kompensation der steigenden Aufwendungen aufgrund immer wieder neuer, zusätzlicher Aufgaben durch Bund und Land deutlich erschwert. Hier fehlen der Gemeinde nach eigenen Angaben entsprechende Gegenfinanzierungen.

### 1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

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

#### Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Hünxe	gleiche Größen- klasse	Kommunen im Kreis Wesel	Kommunen im Regierungs- bezirk Düsseldorf	fiktive Sätze nach dem GFG 2022
Grundsteuer A	325	294	293	259	247
Grundsteuer B	600	550	513	580	479
Gewerbsteuer	510	445	463	444	414

### 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Gemeinde Hünxe hält die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung der Haushaltspläne aus der GO NRW nicht ein. Der Verwaltung und der Politik liegen zwar unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor, der Finanzbericht könnte inhaltlich jedoch noch optimiert werden. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse hält die Gemeinde ein.

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

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

*Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende*



*des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.*

Die **Gemeinde Hünxe** zeigte in den letzten Jahren die Haushaltssatzung im Haushaltsjahr an und hat damit die Anzeigefrist (01. Dezember des Vorjahres) überschritten. In der Regel leitet die Gemeinde den Entwurf der Haushaltssatzung Mitte Dezember an den Rat. Beschlossen wird er dann erst einige Monate später. In den meisten Jahren war das nach drei bzw. vier Monaten der Fall. Damit ergibt sich ein Zeitverzug von mehreren Monaten. So fehlen zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für das Finanzcontrolling. Gemäß § 96 Abs. 1 GO NRW soll der Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres durch den Rat festgestellt werden. Die Jahresabschlüsse der Gemeinde wurden von 2017 bis 2021 fristgerecht festgestellt.

Die Gemeinde Hünxe hat die Gesamtabchlüsse zum Zeitpunkt der Prüfung bis zum Jahr 2018 aufgestellt.

Ab 2019 ist dann als „Ersatz“ für den Gesamtabchluss der Beteiligungsbericht weiter zu erstellen. Die Gemeinde hat die Beteiligungsberichte bis zum Jahr 2021 erstellt.

Die Gemeinde Hünxe führt nach eigener Aussage ein Finanzcontrolling durch. Der Kämmerer steht in einem guten Kontakt mit den Fachgruppen. Er ist über die Haushaltsbewirtschaftung informiert. Anhand der Haushaltsdaten überprüft er Abweichungen und Auffälligkeiten auf Sachkontenebene. Er berichtet quartalsweise dem Rat über den Gesamtergebnisplan und die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Gemeinde Hünxe nutzt die Möglichkeit der Ermächtigungsübertragungen nicht. Bisher hat sie hierzu noch keine Regelungen festgelegt.

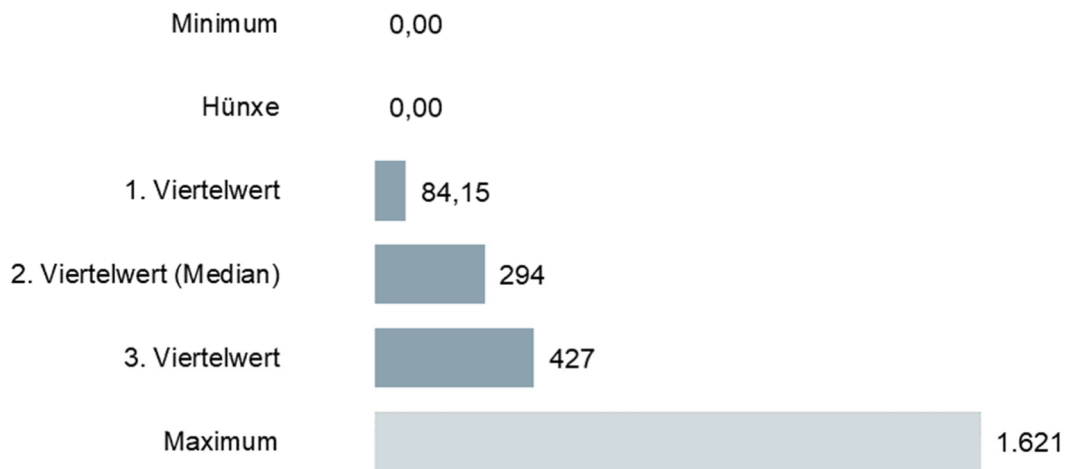
*Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO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

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

Die Gemeinde Hünxe überträgt im Betrachtungszeitraum keine Aufwendungen und konsumtiven Auszahlungen ins Folgejahr. 25 der insgesamt 53 Vergleichskommunen übertragen ebenfalls keine konsumtiven Ermächtigungen in das Jahr 2021.

Die folgende Grafik zeigt die investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner im Jahr 2021.

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Neun der insgesamt 54 Vergleichskommunen übertragen ebenfalls keine investiven Ermächtigungen in das Jahr 2021.

Die Gemeinde Hünxe hat keine Festlegungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen getroffen. Zur Klarstellung und ggf. Selbstbindung sollte sie schriftlich festlegen, dass sie auf die Möglichkeit der Übertragung von Ermächtigungen nach § 22 KomHVO NRW verzichtet.

#### 1.4.3 Fördermittelmanagement

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

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

### 1.4.3.1 Fördermittelakquise

#### → Feststellung

Die Gemeinde Hünxe hat das Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise und es gibt keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Der Prozess der Fördermittelakquise ist somit noch optimierbar.

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

Für die Fördermittelakquise sind in der **Gemeinde Hünxe** die Fachgruppen zuständig. Bisher gibt es in Hünxe noch keine Richtlinie/Dienstanweisung oder einen festgelegten Prozess, der Regelungen zum Fördermittelmanagement auf operativer Ebene trifft.

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

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

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Hünxe sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.

### 1.4.3.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

#### → Feststellung

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

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

Die Bewirtschaftung der Fördermittel und -maßnahmen erfolgt in der **Gemeinde Hünxe** dezentral. Ein zentrales Fördercontrolling mit Berichtswesen hat die Gemeinde bisher nicht eingerichtet. Auch ein Gesamtüberblick über alle förderfähigen Maßnahmen ist bisher nicht vorhanden.

Die Fachgruppen der Gemeinde Hünxe sind selbst für die Fördermittelbewirtschaftung zuständig. Dies umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Gemeinde keine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen. Der Gemeinde fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte.

Eine zentrale Datenquelle sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

→ **Empfehlung**

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

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte zukünftig ein Fördermittelcontrolling etablieren. Dieses sollte auch ein Fördermittelberichtswesen beinhalten, um den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen zu verschaffen.

## 1.4.4 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.4.4.1 Kreditmanagement

#### → Feststellung

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

*Eine Kommune sollte einen klar definierten Handlungsrahmen für die Aufnahme von Krediten haben. Strategische Festlegungen sollten die Steuerung unterstützen. Dabei sollte die Kommune haushaltswirtschaftliche Risiken im Blick haben, die sich aus dem Kreditportfolio ergeben könnten.*

#### Kreditportfolio Hünxe am 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	15.341
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge*	18
Anzahl der Kreditgeber	4
Anzahl Derivate	0

\* Davon drei Kreditverträge aus dem Programm Gute Schule. Diese Kredite hat die Gemeinde zwar zu bilanzieren, Zins und Tilgung leistet jedoch das Land.

Die **Gemeinde Hünxe** hat bisher keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Schriftliche Regelungen schaffen Verbindlichkeit und Sicherheit für die verantwortlichen Entscheidungsträger. Klare Vorgaben helfen, die Transparenz des Zustandekommens künftiger Kreditentscheidungen zu verbessern. Zudem fungiert die Richtlinie als Instrument der Konsensfindung zwischen Rat und Verwaltung über die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements. Die Gemeinde Hünxe sollte daher einen schriftlichen Handlungsrahmen festlegen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.

- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune gehören.
- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
  - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
  - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
  - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Hünxe kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Hünxe in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>14</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>15</sup>

#### → **Empfehlung**

Wir empfehlen der Gemeinde Hünxe, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.

Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.

<sup>14</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>15</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, [www.kgst.de](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022.

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

So holt die Gemeinde vor einer Kreditaufnahme rund zehn Angebote ein. Drüber hinaus versucht sie aktiv Förderprogramme zu nutzen. Ihre Entscheidung dokumentiert die Gemeinde in einem Vermerk.

#### 1.4.4.2 Anlagemanagement

##### → Feststellung

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

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

#### Geldmittel und Anlagen Hünxe am 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	5.307
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	535
Ausleihungen in Tausend Euro	73

Die **Gemeinde Hünxe** hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt. Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Hünxe dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Hünxe beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

##### → Empfehlung

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
  - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
  - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
  - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Gemeinde 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 Wertpapierhandelsgesetz<sup>16</sup> 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, 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.

<sup>16</sup> 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.

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

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

Derzeit verfügt die Gemeinde über Tagesgeldanlagen und einen Bausparvertrag. Die zugrundeliegenden Entscheidungen hat sie in einem Vermerk dokumentiert.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Gemeinde Hünxe hat das Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise und es gibt keine standardisierten Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermittel. Der Prozess der Fördermittelakquise ist somit noch optimierbar.	59	E1	Die Gemeinde Hünxe sollte Vorgaben und wesentliche Mindestinhalte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festlegen.	59
F2	Ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen hat die Gemeinde Hünxe noch nicht installiert.	59	E2.1	Die Gemeinde Hünxe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten. In dieser könnte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegen und festhalten. Zudem würde es die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	60
			E2.2	Die Gemeinde Hünxe sollte zukünftig ein Fördermittelcontrolling etablieren. Dieses sollte auch ein Fördermittelberichtswesen beinhalten, um den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen zu verschaffen.	60
F3	Die Gemeinde Hünxe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	61	E3	Wir empfehlen der Gemeinde Hünxe, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten.	62

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Gemeinde Hünxe hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	63	E4	Die Gemeinde Hünxe sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	63

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021**

Kennzahlen	Hünxe 2016	Hünxe aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	95,7	112	91,03	101	104	109	121	69
Eigenkapitalquote 1	26,4	29,06	-6,40	25,99	35,96	44,03	70,88	69
Eigenkapitalquote 2	70,7	68,94	20,76	60,24	68,80	76,04	86,50	69
Fehlbetragsquote	5,4	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	51,4	42,63	6,18	30,31	36,44	43,78	57,70	69
Abschreibungsintensität	13,3	14,07	4,90	8,09	9,22	10,98	14,07	66
Drittfinanzierungsquote	61,2	59,01	37,16	55,96	63,44	71,37	96,85	62
Investitionsquote	152,4	117	49,95	104	141	209	553	66
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	91,3	99,27	28,20	88,05	96,73	102	121	69
Liquidität 2. Grades	26,2	86,51	16,09	63,86	129	227	3.328	67
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	99,4		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Hünxe 2016	Hünxe aktuell	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,9	5,87	0,18	4,06	5,98	8,85	19,36	67
Zinslastquote	1,9	2,30	0,00	0,26	0,57	1,27	5,37	69
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	62,4	68,33	29,78	50,54	57,87	66,58	76,46	69
Zuwendungsquote	7,7	9,06	8,77	13,14	16,79	24,94	44,31	69
Personalintensität	16,1	17,45	11,18	16,60	17,98	20,50	26,46	69
Sach- und Dienstleistungsintensität	24,3	19,39	9,42	15,47	17,72	20,84	28,78	69
Transferaufwandsquote	39,8	39,77	33,29	40,85	45,35	47,75	59,81	69

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

**Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2021**

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-2.334	-2.078	909	4.997	4.336	1.166
Gewerbesteuern (4013)	5.082	4.845	8.157	9.137	11.376	7.719
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	7.809	7.989	8.252	7.883	8.439	8.074
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	588	893	990	1.086	1.144	940
Ausgleichsleistungen (405)	761	757	778	705	785	757

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	79	1.782	2.165	0	805
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	0	0	0
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt	0	0	0	0	0	0
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Erträge</b>	<b>14.240</b>	<b>14.563</b>	<b>19.959</b>	<b>20.975</b>	<b>21.743</b>	<b>18.296</b>
Steuerbeteiligungen (534)	0	247	698	482	548	395
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	6.108	6.381	7.378	7.401	6.553	6.764
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>6.108</b>	<b>6.628</b>	<b>8.076</b>	<b>7.883</b>	<b>7.102</b>	<b>7.160</b>
<b>Saldo</b>	<b>8.132</b>	<b>7.935</b>	<b>11.883</b>	<b>13.092</b>	<b>14.641</b>	<b>11.136</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2021**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	27.784	25.706	26.615	31.612	35.949
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>27.784</b>	<b>25.706</b>	<b>26.615</b>	<b>31.612</b>	<b>35.949</b>
Sonderposten für Zuwendungen	31.509	30.703	31.634	33.062	32.227
Sonderposten für Beiträge	21.403	20.270	19.227	18.115	
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>80.696</b>	<b>76.680</b>	<b>77.476</b>	<b>82.789</b>	<b>85.290</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>114.399</b>	<b>114.438</b>	<b>117.696</b>	<b>124.709</b>	<b>123.724</b>

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2018**

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	19.327	20.928
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5.000	5.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.134	1.416
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.939	7.378
Sonstige Verbindlichkeiten	243	450
Erhaltene Anzahlungen	382	1.750
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>31.046</b>	<b>36.974</b>

**Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hünxe in Tausend Euro 2019 bis 2021**

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	26.635	26.454	22.941
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	-16	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	-7.000
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	8.598	9.480	10.555

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>35.217</b>	<b>35.739</b>	<b>33.339</b>

\*Gemeindewerke Hünxe GmbH

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2026**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-2.334</b>	<b>-2.078</b>	<b>909</b>	<b>4.997</b>	<b>4.336</b>	<b>-2.750</b>	<b>-2.690</b>	<b>-3.135</b>	<b>-2.835</b>	<b>-2.770</b>
Gewerbesteuer	5.082	4.845	8.157	9.137	11.376	8.000	8.300	8.500	8.750	9.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.809	7.989	8.252	7.883	8.439	7.900	8.950	9.300	9.800	10.250
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	588	893	990	1.086	1.144	1.100	1.135	1.150	1.175	1.200
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	79,17	1.782	2.165	0,00	295	0,00	0,00	315	315
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	761	757	778	705	785	820	905	915	925	935
<b>Summe der Erträge</b>	<b>14.240</b>	<b>14.563</b>	<b>19.959</b>	<b>20.975</b>	<b>21.743</b>	<b>18.115</b>	<b>19.290</b>	<b>19.865</b>	<b>20.965</b>	<b>21.700</b>
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Allgemeine Kreisumlage	6.108	6.381	7.378	7.401	6.553	7.045	8.120	8.200	8.350	8.500
Steuerbeteiligungen	0,00	247	698	482	548	550	570	580	600	620
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>6.108</b>	<b>6.628</b>	<b>8.076</b>	<b>7.883</b>	<b>7.102</b>	<b>7.595</b>	<b>8.690</b>	<b>8.780</b>	<b>8.950</b>	<b>9.120</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>8.132</b>	<b>7.935</b>	<b>11.883</b>	<b>13.092</b>	<b>14.641</b>	<b>10.520</b>	<b>10.600</b>	<b>11.085</b>	<b>12.015</b>	<b>12.580</b>
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	3.995	991	1.000	1.510	665	665	630
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-10.466</b>	<b>-10.013</b>	<b>-10.974</b>	<b>-11.878</b>	<b>-10.918</b>	<b>-14.270</b>	<b>-14.140</b>	<b>-14.220</b>	<b>-14.850</b>	<b>-15.350</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	453	-508	-1.412	-452	-3.804	-3.674	-3.754	-4.384	-4.884

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Hünxe in Tausend Euro 2017 bis 2026**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-10.466</b>	<b>-10.013</b>	<b>-10.974</b>	<b>-11.878</b>	<b>-10.918</b>	<b>-14.270</b>	<b>-14.140</b>	<b>-14.220</b>	<b>-14.850</b>	<b>-15.350</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-405	-257	-244	-609	-445	-707	-957	-417	-435	-451
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-448	-357	-388	-308	-416	-428	-409	-948	-1.050	-1.135
Jugendamtsumlage	2.979	3.304	4.307	4.229	4.378	4.555	5.480	5.500	5.600	5.700
<b>Saldo aus Sozialleistungen</b>	<b>-3.832</b>	<b>-3.918</b>	<b>-4.938</b>	<b>-5.145</b>	<b>-5.240</b>	<b>-5.690</b>	<b>-6.846</b>	<b>-6.865</b>	<b>-7.085</b>	<b>-7.286</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-6.634</b>	<b>-6.094</b>	<b>-6.036</b>	<b>-6.732</b>	<b>-5.678</b>	<b>-8.580</b>	<b>-7.294</b>	<b>-7.355</b>	<b>-7.765</b>	<b>-8.064</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	540	598	-98,11	956	-1.946	-660	-721	-1.131	-1.430



## 2. Gremienarbeit

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hünxe im Prüfgebiet Gremienarbeit 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.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW für das Prüfgebiet Gremienarbeit erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem Änderungen u.a. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung - EntschVO) sowie weiterer Regelungen zu digitalen bzw. hybriden Gremiensitzungen politisch diskutiert wurden. Daher weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass die Prüfung den Normbestand zum 01. August 2022 aufgreift und somit spätere Anpassungen des Landesgesetzgebers nicht abschließend berücksichtigen kann.

#### **Gremienarbeit**

Die Gemeinde Hünxe ist im Bereich Gremienarbeit insgesamt gut aufgestellt und befasst sich seit Jahren aktiv mit der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der örtlichen Gremienarbeit. Die Fachausschüsse der Gemeinde Hünxe orientieren sich an der Verwaltungsgliederung und fassen verwandte Themenbereiche in einzelnen Ausschüssen zusammen. Im Hinblick auf die Anzahl der insgesamt neun Fachausschüsse sollte die Gemeinde Hünxe allerdings die Notwendigkeit für die im interkommunalen Vergleich hohe Zahl an Ausschüssen hinterfragen und überprüfen. Bei der Anzahl der Sitzungstermine bewegt sich die Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich auf einem mittleren Niveau. Die Anzahl der Anträge und Eingaben an den Gemeinderat ist unterdurchschnittlich, wenngleich die Anzahl der Dringlichkeitsentscheidungen erhöht ist. Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Gemeinde Hünxe weitestgehend, kommt aber den Veröffentlichungspflichten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) nicht nach.

Die Anforderungen an eine moderne digitale Gremienarbeit sind sehr gut erfüllt. Dabei ist hervorzuheben, dass die Gremienarbeit in der Gemeinde Hünxe vergleichsweise gut digitalisiert ist und bereits heute vollständig papierlos durchgeführt wird. Die Gemeinde Hünxe sollte sich aber zeitnah mit den neuen Möglichkeiten digitaler und hybrider Gremiensitzungen befassen.

Die Aufwendungen für die Gremienarbeit liegen im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen nahe des Median. Die Aufwendungen je Mitglied der Vertretungskörperschaft liegen über dem Median. Die Gemeinde Hünxe spart auf der einen Seite durch die Verkleinerung des Gemeinderates Aufwendungen ein, schwächt diesen Effekt aber durch eine im interkommunalen Vergleich erhöhte Anzahl an Fachausschüssen sowie Sitzungstermine im Jahr ab. Die Gemeinde Hünxe zahlt die Zuwendungen an die Fraktionen entsprechend des geltenden Erlasses.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der Prüfung Gremienarbeit der Gemeinde Hünxe steht eine interkommunale Betrachtung der Aufwendungen für die kommunale Gremienarbeit, der örtlichen Gremienstruktur, der Fraktionszuwendungen und Aufwandsentschädigungen für gewählte Gremienmitglieder sowie der Stand der Digitalisierung und formale Aspekte der Gremienarbeit.

Ferner betrachtet die gpaNRW einige ausgewählte Aspekte der in der kommunalen Praxis ebenso relevanten Gremien verbundener Betriebe, Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen.

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

- durch vergleichende Darstellungen zur interkommunalen Einordnung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze und Alternativen aufzuzeigen, die anderenorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- die Einhaltung der durch das Land Nordrhein-Westfalen vorgegebenen Standards und formalen Vorgaben zu überprüfen sowie
- Weiterentwicklungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Digitalisierung der Gremienarbeit, aufzuzeigen.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Betrachtung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben und nachfolgend mit der Gemeinde Hünxe abgestimmt.

## 2.3 Profil Gremienarbeit

Die kommunale Gremienarbeit ist als grundgesetzlich verankerter Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung stark durch landesgesetzliche Vorgaben sowie durch spezifische örtliche Gegebenheiten der Städte und Gemeinden geprägt. Die Arbeit der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften ist dabei vielschichtig und wird durch Schlüsselakteure wie Parteien, Fraktionen, Verwaltung und Bürgerschaft geprägt. Die kommunale Gremienarbeit ist daher keine originäre oder alleinige Verwaltungstätigkeit, sondern ein Zusammenspiel der ehrenamtlichen Kommunalpolitik mit der Verwaltung. Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen bzw. Sollvorstellungen betreffen daher oftmals sowohl die Verwaltung als auch die Vertretungskörperschaft und die darin tätigen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

Im Zusammenspiel von Vertretungskörperschaft und Verwaltung ist es die Aufgabe der Verwaltung, die Vertretungskörperschaft soweit zu unterstützen, dass diese ihren gesetzlichen und demokratischen Auftrag angemessen erfüllen kann. Eine angemessene Unterstützung und Aus-

stattung sowie der damit verbundene Ressourceneinsatz sollten sich in erster Linie an der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Vertretungskörperschaft orientieren, sich dabei jedoch gleichzeitig in einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich maßvollen Rahmen bewegen.

Die gpaNRW setzt sich in der überörtlichen Prüfung mit diesem sensiblen Spannungsfeld auseinander. Wir betrachten daher den Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Aspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Der Prüfbericht soll ein repräsentatives, ganzheitliches Bild der örtlichen Gremienarbeit widerspiegeln und so die Basis für eine differenzierte interkommunale Standortbestimmung schaffen.

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **Aufwendungen:** Wie hoch sind die Gesamtaufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohner?
- **Zuwendungen:** Wie hoch sind die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder und werden die gesetzlichen Mindeststandards erfüllt?
- **Gremienstruktur und Sitzungshäufigkeit:** Wie hoch ist die Gesamtzahl der örtlichen Gremien wie freiwillige und pflichtige Fachausschüsse, Interessenvertretungen oder Bezirksausschüsse? Wie viele Sitzungen der Gremien fanden im Jahresdurchschnitt in den letzten fünf Jahren statt?
- **Formale Anforderungen:** Werden die vom Landesgesetzgeber normierten formalen Anforderungen an die örtliche Gremienarbeit eingehalten?
- **Digitale Gremienarbeit:** Wie hoch ist der Digitalisierungsstand der örtlichen Gremienarbeit?

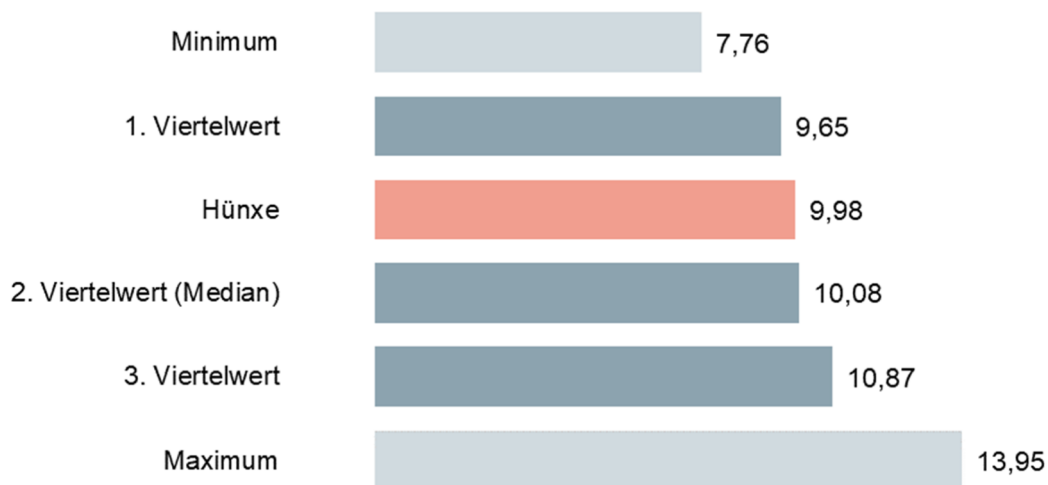
### 2.3.1 Aufwendungen

Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder. Verwaltungskosten, die z.B. für die Betreuung und das Management der örtlichen Gremienarbeit entstehen, werden durch die gpaNRW dagegen nicht berücksichtigt.

- Die Aufwendungen für die Gremienarbeit der Gemeinde Hünxe liegen nahe des interkommunalen Median.

Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für Gremienarbeit der Gemeinde Hünxe sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnern. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich.

### Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit 9,98 Euro je Einwohner liegt die Gemeinde Hünxe bei den Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit im Jahr 2021 nahe des Median, 50 Prozent der geprüften Kommunen weisen jeweils höhere bzw. niedrigere Aufwendungen auf. Die Aufwendungen für Gremienarbeit liegen in Hünxe somit insgesamt auf einem unauffälligen Niveau. Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Gemeinde Hünxe tatsächlich gerecht wird, soll die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit einer weiteren Kennzahl betrachtet werden:

- Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021

Gemeint sind hier die Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft. Der Gemeinderat der Gemeinde Hünxe umfasst 26 Mitglieder für die jeweils pro Kopf und Jahr 5.220 Euro aufgewendet wurden.

### Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021



Die Gemeinde Hünxe hat ihren Gemeinderat um sechs Sitze verkleinert, so dass ein verkleinerter Gemeinderat die Kennzahl nach oben verzerrt. Objektiv ist dennoch davon auszugehen, dass die Aufwendungen der Gemeinde Hünxe für die Gremienarbeit oberhalb des Median liegen.

Es zeigt sich, dass die durch die Verkleinerung des Gemeinderates eingesparten Mittel in Hünxe durch vergleichsweise höhere Mehrausgaben an anderer Stelle aufgewogen werden. Diese entfallen zum einen auf die angemessene Ausstattung der Fraktionen aber auch auf die im interkommunalen Vergleich erhöhte Anzahl an Fachausschüssen sowie Sitzungstermine.

Inwieweit die Gemeinde Hünxe den Anforderungen, an eine auskömmliche Mindestausstattung der Fraktionen sowie der Digitalisierung der Gremienarbeit, im Rahmen der getätigten Aufwendungen nachkommt, wird in den folgenden Kapiteln betrachtet.

### 2.3.2 Gremienstruktur

Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der GO NRW bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es im Ermessen der Vertretungskörperschaft, den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Gerade hier bietet sich die Chance, öffentliche Ressourcen effizient und zielgenau einzusetzen und Prozesse zu optimieren.

#### → Feststellung

Die Gemeinde Hünxe hat sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Diese bietet dennoch punktuelle Optimierungsmöglichkeiten. Den Veröffentlichungspflichten nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz kommt die Gemeinde nicht nach.

*Um eine gute Grundlage für eine effektive und effiziente Gremienarbeit zu schaffen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:*

- *Die Gremienstruktur sollte sich nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung orientieren und verwandte Themenbereiche in Ausschüssen konzentriert werden.*
- *Ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement sollte etabliert werden. Ziel sollte es sein, so wenige Gremiensitzungen wie nötig im Jahr abzuhalten. Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge sollten vermieden werden.*
- *Es sollten zumindest einmal in einer Legislaturperiode die freiwilligen Fachausschüsse, Interessensvertretungen und Bezirksausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüft und bewertet werden.*
- *Die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse sollten in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisiert geregelt werden.*
- *Die Vertretungskörperschaft sollte regelmäßig zum Ende einer Legislaturperiode prüfen, ob die Anzahl der zu wählenden Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduziert werden kann (Verkleinerung des Gemeinde- bzw. Stadtrates).*
- *Eine Kommune sollte dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend dem Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz -KorruptionsbG) im Rahmen der Veröffentlichungspflichten jährlich Auskunft erteilen.*

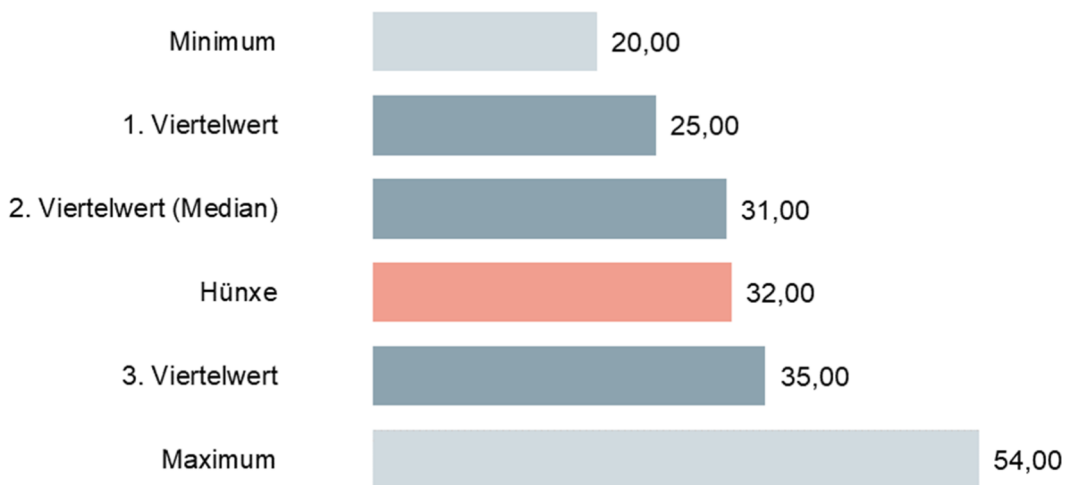
#### Überblick über die Gremienstruktur 2021

Anzahl	Hünxe	Median
Mitglieder der Vertretungskörperschaft	26	28
Fraktionen	5	4
Fachausschüsse	9	7
Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur	24	17

Die **Gemeinde Hünxe** konzentriert zwar verwandte Gremienbereiche in einzelnen Fachausschüssen, dennoch liegt die Anzahl der freiwilligen Fachausschüsse mit neun Ausschüssen im interkommunalen Vergleich recht hoch. Lediglich eine der zum Berichtszeitpunkt geprüften Kommunen hat mehr freiwillige Fachausschüsse implementiert als die Gemeinde Hünxe. Gleiches gilt für die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur, die ebenso im interkommunalen Vergleich hoch ausfällt. Dies ist insbesondere ein Ausdruck der starken interkommunalen Verflechtung der Gemeinde Hünxe im Kreis Wesel. Interessensvertretungen hat die Gemeinde Hünxe nicht gebildet.

Ein weiterer Ansatzpunkt für ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement ist die Anzahl der Gremiensitzungen im Jahr. Aus Sicht der gpaNRW sollten regelmäßige Sondersitzungen oder Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten soweit möglich vermieden werden. Existiert ein gut abgestimmtes Sitzungsmanagement, so lassen sich die vorliegenden Beratungsläufe zumeist in wenigen Sitzungen konzentrieren und bündeln.

### Sitzungstermine 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen. Die Gemeinde Hünxe führte im Jahr 2021 32 Gremiensitzungen durch und liegt damit knapp über dem Median. Der gpaNRW ist bewusst, dass es im Jahr 2021 durch die andauernde COVID-19 Pandemie sowie die Neukonstituierung der Stadt- und Gemeinderäte Ende 2020 zu abweichenden Zahlen vom mehrjährigen Mittel kommen konnte. Positiv ist daher, dass die Zahl der Sitzungen in der Gemeinde Hünxe im Jahr 2022 mit 32 Sitzungen konstant geblieben ist. Insgesamt hat die Gemeinde Hünxe ein stringentes Sitzungsmanagement implementiert. Die im interkommunalen Vergleich leicht erhöhte Anzahl der Sitzungstermine im Jahr geht insbesondere auf die im Vergleich hohe Anzahl der Fachausschüsse zurück. Laut Aussage der Gemeinde Hünxe gibt es einen Ausschuss der sehr selten bis garnicht tagt. Die Gemeinde Hünxe sollte dabei beachten, dass ein Ausschuss mit stattfindenden Terminen die Anzahl der Sitzungstermine schnell ansteigen lässt.

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden (§ 24 GO NRW) sowie der Anträge von Fraktionen lagen in den letzten fünf Jahren unter dem interkommunalen Median und waren somit in der Gemeinde Hünxe unauffällig. Sie sprechen für eine weitestgehend gute Zusammenarbeit zwischen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Einzig die im interkommunalen Vergleich hohe Anzahl von Dringlichkeitsentscheidungen (§ 60 GO NRW) ist auffällig.

### Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen im Durchschnitt 2017 bis 2021

Anzahl	Hünxe	Median
Anregungen und Beschwerden	1	19
Anträge	75	95
Dringlichkeitsentscheidungen	37	18

Es entfällt eine erhöhte Anzahl an Dringlichkeitsentscheidungen auf die Jahre 2020 und 2021. In diesen Jahren war die örtliche Gremienarbeit stark durch die COVID-19 Pandemie beeinträchtigt. Entsprechend wurden zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit vermehrt

Dringlichkeitsentscheidungen getroffen. Ein vergleichbares Bild lässt sich auch in einigen anderen geprüften Kommunen erkennen.

Mit den wichtigen formalen Aspekten der örtlichen Gremienstruktur hat sich die Gemeinde Hünxe zeitnah im Vorfeld und im Nachgang der letzten Kommunalwahl beschäftigt.

### Formale Aspekte der Gremienstruktur

Formale Aspekte	Hünxe	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Ja	8 von 14
Anpassung der Gremienstruktur nach 2020	Ja	10 von 14
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	10 von 14
Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG	Teilweise	8 von 14

Die Verwaltung der Gemeinde Hünxe sowie der Gemeinderat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt und die Zuständigkeiten der Fachausschüsse klar in einer Zuständigkeitsordnung geregelt. Der Gemeinderat wurde durch Beschluss vor der letzten Kommunalwahl von 32 auf 26 Mitglieder verkleinert. Die Gemeinde Hünxe macht somit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum (zehn) auszuschöpfen. Der Gemeinderat der Gemeinde Hünxe kann sich bei Bedarf vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen.

Die Auskunft der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz wird durch die Gemeindeverwaltung zwar erhoben aber aktuell nicht veröffentlicht. Die Gemeinde Hünxe kommt den Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG somit nicht nach. Die Gemeinde hat gegenüber der gpaNRW schriftlich erklärt, diesen Rechtsverstoß alsbald zu beheben. Hier sollte die Gemeinde zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren. An dieser Stelle sei dazu auch weitgehend auf den Berichtsteil Kapitel 3.4 Allgemeine Korruptionsprävention samt der getroffenen Feststellung und Empfehlung verwiesen.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Hünxe sollte die freiwilligen Fachausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüfen und sofern möglich die Anzahl reduzieren. Des Weiteren sollte die Gemeinde Hünxe der Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG nachkommen und die Auskünfte der Mandatsträger in Zukunft über das Ratsinformationssystem veröffentlichen.

### 2.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

Die Höhe der finanziellen, sachlichen sowie personellen Zuwendungen an die Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder liegt grundsätzlich im Ermessen der jeweiligen Vertretungskörperschaft. Entsprechende Regelungen sind durch Beschluss der Vertretungskörperschaft zu fassen und können nicht von der Verwaltung einseitig bestimmt werden.



Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“<sup>17</sup> Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittelverwendung in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,
- Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Auftrages der Fraktionen,
- Grundsatz der Chancengleichheit und Willkürverbot,
- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es nach herrschender Meinung geboten, dass durch die Verwaltung eine regelmäßige Bedarfsermittlung durchgeführt wird. Der Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ definiert folgende **Mindeststandards** für die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder:

**Räume:** Büro- und Sitzungsräume müssen den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung gestellt oder entsprechend finanziert werden. Hierbei ist zu beachten, dass den Fraktionen im Rahmen der Ausübung der Geschäftsführung ein Büroraum samt Ausstattung und zum anderen ein auskömmlicher Sitzungsraum zur Verfügung zu stellen bzw. zu finanzieren ist. Die Räumlichkeiten sollen den Fraktionen jederzeit und uneingeschränkt also auch außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses zugänglich sein. Soweit eine Fraktion hauptamtliches Personal beschäftigt, sind diesem Büroräume analog eines Standardarbeitsplatzes der kommunalen Verwaltung zu stellen. Kann eine Verwaltung den Fraktionen keine Räumlichkeiten stellen, sind bei der Bemessung der finanziellen Erstattung etwaige Anmietungs- und Nebenkosten zu berücksichtigen.

**Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit:** Zu diesen Bedürfnissen zählen die Gewährung von Finanz- oder Sachmitteln zur Ausstattung mit Büromöbeln sowie einer zeitgemäßen IT-Ausstattung. Die Wertigkeit der Ausstattung sollte sich an der Wertigkeit eines Standardarbeitsplatzes der kommunalen Verwaltung orientieren. Ferner sind die Kosten für Bürobezug, Porto, Anschluss und Betrieb der Internetleitung sowie Ausstattung und Wartung der Technik zu decken.

**Grundausrüstung an Print- und Onlinemedien:** Hierzu zählen nach gängiger Auffassung die lokalen Online- und Printmedien sowie der Zugang zu Onlinerechtsdatenbanken. Im Rahmen der Mindestausstattung sind diese Zugänge aber nur einer Fraktionsgeschäftsführung bzw. dem Fraktionsvorstand und nicht allen Mitgliedern einer Fraktion zu gewähren.

**Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen,** die insbesondere der Fort- und Weiterbildung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger dienen.

<sup>17</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

**Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen** in einem angemessenen Umfang.

Die **Berechnungsmethode zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen** an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder leitet sich im Wesentlichen aus § 56 Abs. 3 GO NRW sowie der Rechtsprechung ab und hat insbesondere die Grundsätze der Chancengleichheit sowie des Gleichheitsgrundsatzes zu achten. Eine Differenzierung zwischen Fraktionen unterschiedlicher Größen sowie Gruppen und Einzelratsmitgliedern ist somit zulässig, wenngleich das „Ob“ einer Zuwendung nicht zur Disposition steht.

In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert. So wird oftmals für jede Fraktion ein Grundbetrag als Sockelbetrag ausgezahlt und dann ein Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied. Weiterhin gibt es auch Modelle mit einer degressiv-proportionalen Regelung. Der Sockelbetrag sollte sich an den Aufwendungen orientieren, welche der angemessenen Mindestausstattung entspricht. Ferner hat sich die automatische Anpassung der Zuwendungen an einen Lebenshaltungskostenindex als praktikabel erwiesen.

Laut § 56 Abs. 3 GO NRW erhält eine Gruppe mindestens 90 Prozent einer proportionalen Ausstattung, die zwei Dritteln der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion erhält oder erhalten würde. Einem Ratsmitglied, das keiner Fraktion oder Gruppe angehört, sollte die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke seiner Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen. Der Rat kann stattdessen auch beschließen, dass ein Ratsmitglied aus Haushaltsmitteln finanzielle Zuwendungen erhält, die die Hälfte des Betrages nicht übersteigen dürfen, die eine Gruppe mit zwei Mitgliedern erhielte.

Im Falle einer finanziellen Zuwendung sind Einzelratsmitglieder ebenso verpflichtet, einen jährlichen Verwendungsnachweis zu erbringen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe erfüllt nicht vollständig die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen.

*Um die im Erlass definierten Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern zu gewährleisten sowie den Nachweispflichten der Mittelverwendung nachzukommen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:*

- *Die im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern sollten erfüllt werden.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung durchgeführt werden.*
- *Regelmäßig sollte, zumindest einmal in einer Legislaturperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder, durchgeführt werden.*
- *Es sollte die Zuwendungshöhe an die Fraktionen an einen Lebenshaltungskostenindex gekoppelt werden.*

- *Es sollte eine jährliche Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten eingefordert und diese durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft werden.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder sollten in einer gesonderten Anlage zum Haushaltsplan dargestellt werden.*

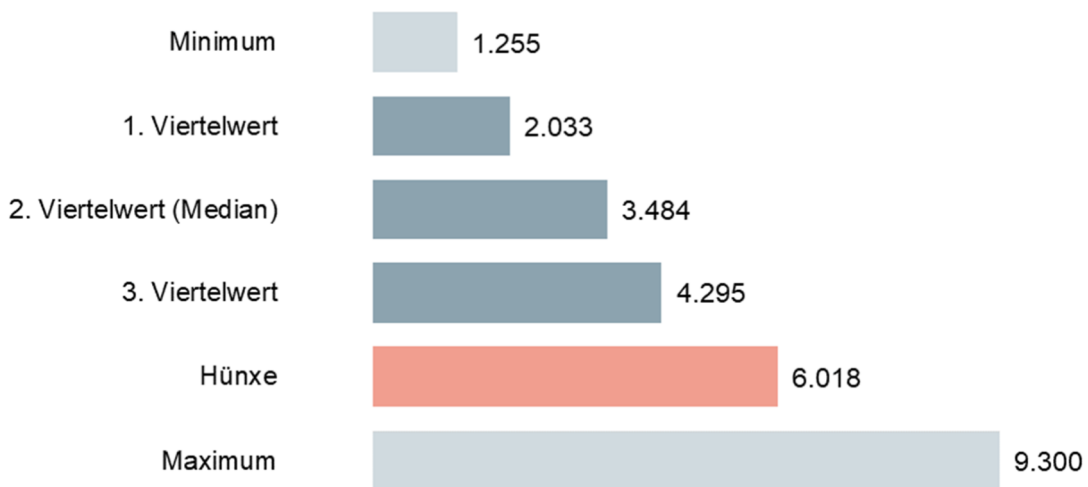
In der **Gemeinde Hünxe** gibt es im Jahr 2021 fünf Fraktionen. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>18</sup>. Daher dürfen laut dem Erlass die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Es besteht zudem auch die Möglichkeit andere Modelle wie z.B. eine degressiv-proportionale Regelung zu treffen. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

Die Gemeinde Hünxe zahlt an die Fraktionen einen monatlichen Sockelbetrag von 600 Euro im Jahr und eine jährliche Kopfpauschale von 156 Euro pro Fraktionsmitglied. Somit entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen der oben beschriebenen Erlasslage.

<sup>18</sup> BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

### Fraktionszuwendungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen. Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Gemeinde Hünxe mit 6.018 Euro im Jahr für die vorhandenen fünf Fraktionen deutlich über dem 3. Viertelwert von 4.295 Euro im Jahr 2021.

Nachfolgende Parameter beeinflussen den Kennzahlenwert der obenstehenden Grafik:

- Größe der Kommune (Einwohner 10.000 bis 18.000)
- Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft (21 bis 38 Vertreterinnen und Vertreter)
- Anzahl der Fraktionen (zur Zeit drei bis fünf Fraktionen)
- Art der Zahlung von Fraktionszuwendungen (z.B. Sockelbetrag ja/nein)

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, dass die Verteilung von Haushaltsmitteln in Sinne von Zuwendungen an die Fraktionen als Ermessenentscheidung der Vertretung erfolgen soll. In diesem Verfahren soll die Vertretungskörperschaft den Bedarf und den Umfang aus den Vorschriften zum Erlass ermitteln und festlegen. Nach der Ermittlung des Umfangs der Aufwendungen ist sodann zu entscheiden, in welchem Umfang die Aufwendungen durch Sachleistungen oder Personalgestellung der Körperschaft und welche aus Geldwerten erfüllt werden sollen. Im Folgenden wird neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der im Erlass definierten Mindestausstattung betrachtet.

### Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen 2021

Anforderung	Hünxe	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	10 von 14
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	4 von 14

Anforderung	Hünxe	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
IT-Ausstattung	Nein	4 von 14

Die Gemeinde Hünxe erfüllt die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen nicht vollständig. Zwar stellt die Gemeinde Hünxe den Fraktionen die Sitzungsräume der Verwaltung jederzeit kostenfrei zur Verfügung, es mangelt aber an eigenen Fraktionsräumen und einer hinreichenden technischen Ausstattung. Können den Fraktionen aufgrund von Platzmangel oder anderen Beschränkungen keine entsprechenden Räume gestellt werden, so sind nach gängiger Auffassung durch die Gemeinde entsprechend finanzielle Zuwendungen als Ersatz zu leisten.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe erfüllt nicht alle Mindeststandards zur sachlichen Ausstattung der Fraktionen.

Der gpaNRW ist bewusst, dass in der Vergangenheit Fraktionen im Gemeinderat freiwillig auf die Bereitstellung von Räumlichkeiten sowie weiterer sachlicher Ausstattung verzichtet haben. Dieser freiwillige Verzicht einzelner Fraktionen darf aber keinen allgemeinen und dauerhaften Standard für alle im Gemeinderat vertretenden Fraktionen setzen und sollte durch die Gemeindeverwaltung regelmäßig hinterfragt werden, sodass diese ihrer Verpflichtung zur hinreichenden Ausstattung der Fraktionen in der Vertretungskörperschaft nachkommt.

Da in den letzten Jahren keine Bedarfsermittlung zur Erhebung der konkreten Bedarfe der Fraktionen durch die Gemeinde Hünxe durchgeführt wurde, sollte dies nunmehr nachgeholt werden. Die weiteren formalen Anforderungen im Bereich der Fraktionszuwendungen werden durch die Gemeinde Hünxe sowie die Fraktionen erfüllt.

**Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen**

Anforderung	Hünxe	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	1 von 14
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	10 von 14
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	11 von 14
Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten	Ja	8 von 14
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	14 von 14

Die Nachweise und Erklärungen zur Mittelverwendung der Fraktionen werden ordnungsgemäß durch die Vorsitzenden abgegeben und durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft. Nicht verausgabte Zuwendungen werden zum Jahresende durch die Fraktionen zurückerstattet. Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigefügt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte zeitnah eine Bedarfsermittlung insbesondere für die sachlichen Zuwendungen an die Fraktionen durchführen.

### 2.3.4 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

Die Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder kommunaler Gremien ergeben sich aus der jeweils gültigen Fassung der Entschädigungsverordnung. Ferner sind maßgebend das vor Ort gewählte Abrechnungsmodell, die Tagungshäufigkeit von Gremien und Fraktionen sowie die Anzahl von Mandatsträgern und Mandatsträgerinnen mit erhöhter Aufwandspauschale (Fraktionsvorsitzende, Ausschussvorsitzende oder stellvertretende Bürgermeister und Bürgermeisterinnen).

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“<sup>19</sup> weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten im Bereich der Aufwandsentschädigungen weitestgehend.

*Um das kommunale Ehrenamt zu stärken sowie dessen Vereinbarkeit mit Beruf und Familie zu fördern, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:*

- *Es sollte eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definiert werden.*
- *Es sollte ein Pauschalstundensatz für den Verdienstausschlag definiert werden.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung sollte implementiert werden.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft sollten durch die Kommune über die Möglichkeit informiert werden, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.*

Nachfolgend wird die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder der Gemeinde Hünxe betrachtet. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann aufgrund folgender spezifischer Merkmale im interkommunalen Vergleich variieren. So ist die Höhe der Aufwandsentschädigung im interkommunalen Vergleich immer vor dem Hintergrund der individuellen lokalen Gegebenheiten der Gremienarbeit zu bewerten und Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die Werte werden zur individuellen Einordnung der Kommune an dieser Stelle transparent gemacht.

<sup>19</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-14750.pdf>

### Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Gemeinde Hünxe liegt mit 129.708 Euro im Jahr 2021 knapp über dem interkommunalen Median und ist insgesamt unauffällig. Dabei hat die Gemeinde Hünxe folgende Regelungen getroffen bzw. formale Anforderungen umgesetzt:

### Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

Anforderungen	Hünxe	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Ja	6 von 14
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Nein	8 von 14
Regelung zum Verdienstaussfall	Ja	7 von 14
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	11 von 14
Regelung zur Fahrtkostenerstattung	Nein	4 von 14
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	10 von 14

Die Gemeinde Hünxe hat sich wie gut 50 Prozent der bisher geprüften Kommunen dazu entschieden, das Berechnungsmodell bestehend aus einer Monatspauschale ohne Sitzungsgeldern anzuwenden. Des Weiteren hat die Gemeinde Hünxe einen Stundensatz für den Verdienstaussfall von 12,00 Euro festgelegt. Dabei orientiert sich die Gemeinde am aktuell gültigen Mindestlohn.

Darüber hinaus ist positiv hervorzuheben, dass die Gemeinde Hünxe eine Regelung zur Bestimmung der maximal abrechenbaren Fraktionssitzungen getroffen hat. Die Höchstzahl der abrechenbaren Sitzungen ist auf zwölf Sitzungen im Jahr festgelegt und liegt damit im interkommunalen Vergleich unter dem Median von 18 abrechenbaren Sitzungen im Jahr.

Ein automatisiertes Abrechnungsmodell für Fahrtkosten existiert bei der Gemeinde Hünxe bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte eine Regelung zur Abrechnung von Fahrtkosten erlassen. Bestenfalls sollte dies automatisiert erfolgen.

### 2.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

Die Digitalisierung der Gremienarbeit ist in den letzten Jahren bereits in vielen Kommunen, z.B. durch den Einsatz von Ratsinformationssystemen in Kombination mit mobilen Endgeräten, forciert worden. Analoge, also papierbasierte Sitzungsunterlagen werden dadurch immer mehr abgelöst.

Insbesondere seit dem Ausbruch der COVID-19 Pandemie sind zudem digitale oder hybride Gremiensitzungen immer wieder als mögliche Alternative zur Präsenzsitzung thematisiert bzw. auch tatsächlich durchgeführt worden.

Das Land NRW trägt dem Gedanken einer hohen Resilienz und der Arbeitsfähigkeit der Gremien in Krisenzeiten nunmehr Rechnung. Nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) lässt das Land auch für die Vertretungskörperschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Das eigentliche Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers der zulassungspflichtigen Fachanwendung eröffnet.

Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren<sup>[1]</sup>. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe hat ihre Gremienarbeit bereits gut digitalisiert und arbeitet durchgehend papierlos. Vorkehrungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen fehlen noch.

*Um die Anforderungen an eine zeitgemäße und digitalisierte Gremienarbeit zu erfüllen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Punkte erfüllen:*

- *Es sollte ein digitales Ratsinformationssystem betrieben werden, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und von Gremienmitgliedern über Endgeräte genutzt werden kann.*
- *Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte verabredet werden.*
- *Es sollte eine vollständig papierlose Gremienarbeit angestrebt werden.*

<sup>[1]</sup> <https://gpanrw.de/pruefung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>



- *Der Sitzungssaal der Vertretungskörperschaft sollte mit einem leistungsstarken WLAN ausgestattet werden.*
- *Der Sitzungssaal der Vertretungskörperschaft sollte mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatiger Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausgestattet werden.*
- *Eine Kommune sollte im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft technische Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen treffen. Die zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).*

Im Folgenden werden die Anforderungen an die Digitale Gremienarbeit dargelegt:

#### Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

Anforderungen	Hünxe	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	12 von 14
Ratsinformationssystem über Homepage	Ja	12 von 14
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	12 von 14
Kostenfreie Bereitstellung von Endgeräten	Ja	8 von 14
Papierlose Gremienarbeit	Ja	7 von 14
Moderne Sitzungstechnik	Ja	9 von 14
Leistungsstarkes WLAN	Ja	10 von 14
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	3 von 14

Die **Gemeinde Hünxe** hat ihre Gremienarbeit bereits stark digitalisiert. Dabei nutzt sie ein zeitgemäßes und verbreitetes Ratsinformationssystem, welches endgerätaefähig und über die Homepage der Gemeinde einsehbar ist. Der First-Level-Support für die Vertretungskörperschaft wird dabei von einem Dienstleister und der Gemeindeverwaltung übernommen. Die Gemeindeverwaltung stellt und beschafft Endgeräte für die Gremienmitglieder die von diesen anteilig gezahlt werden. Es können aber auch eigene Endgeräte durch die Mitglieder des Gemeinderates oder der Fachausschüsse genutzt werden (Bring Your Own Device). Auf Wunsch erhalten die Fraktionen durch die Verwaltung bis zu drei Endgeräte als Leihgabe um diese an sachkundige Bürger auszugeben. Damit hat die Gemeinde Hünxe ein flexibles Ausstattungssystem für Endgeräte implementiert, was eine weitreichende Digitalisierung der Gremienarbeit ermöglicht.

Positiv ist, dass die Gemeinde Hünxe die Gremienarbeit damit bereits heute durchgehend papierlos durchführt. Die technische Ausstattung des Gemeindsaals entspricht dem aktuellen Stand der Technik und ist zeitgemäß.

Mit den Regelungsnotwendigkeiten wie der Anpassung der Hauptsatzung zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen sollte sich die Gemeinde Hünxe zeitnah beschäftigen.

So sollte entsprechend § 47a GO NRW mit digitalen und hybriden Gremiensitzungen die Handlungsfähigkeit der Gemeinde Hünxe auch in kritischen Notfalllagen über einen längeren Zeitraum hinweg sichergestellt werden können. Auf diesen Bedarfsfall sollte sich die Gemeinde Hünxe vorbereiten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte zur Vorbereitung auf etwaige Notsituationen, die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren.

## 2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Gremienarbeit**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Profil Gremienarbeit</b>					
F1	Die Gemeinde Hünxe hat sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Diese bietet dennoch punktuelle Optimierungsmöglichkeiten. Den Veröffentlichungspflichten nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz kommt die Gemeinde nicht nach.	77	E1	Die Gemeinde Hünxe sollte die freiwilligen Fachausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüfen und sofern möglich die Anzahl reduzieren. Des Weiteren sollte die Gemeinde Hünxe der Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG nachkommen und die Auskünfte der Mandatsträger in Zukunft über das Ratsinformationssystem veröffentlichen.	80
F2	Die Gemeinde Hünxe erfüllt nicht vollständig die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen.	82			
F3	Die Gemeinde Hünxe erfüllt nicht alle Mindeststandards zur sachlichen Ausstattung der Fraktionen.	85	E3	Die Gemeinde Hünxe sollte zeitnah eine Bedarfsermittlung insbesondere für die sachlichen Zuwendungen an die Fraktionen durchführen.	85
F4	Die Gemeinde Hünxe erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten im Bereich der Aufwandsentschädigungen weitestgehend.	86	E4.1	Die Gemeinde Hünxe sollte eine Regelung zur Abrechnung von Fahrtkosten erlassen. Bestenfalls sollte dies automatisiert erfolgen.	88
			E4.2	Die Gemeinde Hünxe sollte zur Vorbereitung auf etwaige Notsituationen, die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren.	90

## 3. Vergabewesen

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hünxe 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 Ausschreibungen für Baumaßnahmen werden grundsätzlich in den einzelnen Geschäftsbereichen der Gemeinde Hünxe selbstständig durchgeführt. Für Vergaben über 25.000 Euro netto nutzt die Gemeinde i.d.R. die **Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH mit Sitz in Heiden (KDG Heiden)** als zentrale Submissions- und Vergabestelle. Diese agiert als Auftraggeberin und Rechnungsempfängerin für die Gemeinde. Die fachtechnische Begleitung von Baumaßnahmen wird durch Ingenieurbüros oder durch die Geschäftsbereiche der Gemeinde sichergestellt. Die KDG Heiden ist als Gesellschaft des privaten Rechts von der Anwendung der Vergabegrundsätze grundsätzlich ausgenommen, nicht jedoch von der Anwendung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Bei der stichprobenartigen **Maßnahmenbetrachtung** sind demgemäß nicht alle Vorgaben der VOB eingehalten. So werden z. B. einige Verfahrensschritte nicht durchgeführt und die Dokumentation erfolgt nicht vollständig.

Die **Organisation des Vergabewesens** sollte durch eine neue Dienstanweisung für das Vergabewesen unterstützt werden, denn Vergabeverfahren unter 25.000 Euro netto führen die Geschäftsbereiche der Gemeinde selbst durch. Es ist in den letzten Jahren auch vorgekommen, dass einzelne Vergaben über 25.000 Euro netto selbst und nicht über die KDG Heiden durchgeführt wurden. Dafür und zum Umgang mit Nachträgen bzw. Auftragsänderungen sowie zum Umgang mit der KDG Heiden gibt es für die Geschäftsbereiche bisher keine schriftlichen Regelungen. Es gelten die Gesetze und Vorschriften. Derzeit stellt die Gemeinde eine Dienstanweisung für das Vergabewesen auf. Sie befindet sich jedoch noch in der Abstimmung. Wer mit Vergaberecht in Hünxe zu tun hat, sollte darüber hinaus regelmäßig an Schulungen zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention teilnehmen.

Zum Thema **Korruptionsprävention** gibt es in der Gemeinde Hünxe ebenfalls keine Dienstanweisung. Das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz ist am 01. Juni 2022 in Kraft getreten und muss umgesetzt werden, damit nicht gegen die aktuelle Rechtslage verstoßen wird. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sind mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Aufgrund der vielen Änderungen und des hohen Stellenwertes der Korruptionsprävention sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgestellt werden. Zum Thema **Sponsoring** sind ebenfalls keine schriftlichen Regelungen vorhanden, und es gibt keinen Muster-Sponsoringvertrag. Die Gemeinde sollte zukünftig eigene Sponsoringverträge nutzen und nicht die der Sponsoren.

Die Gemeinde Hünxe verfügt über keine örtliche **Rechnungsprüfung**. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Gemeinde Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabeverfahren und Auftragsänderungen bzw. Nachträge treffen. Diese sollten auch die Verfahren umfassen, die in der KDG Heiden durchgeführt werden.

Die **Abweichungen vom Auftragswert** stellen in der Gemeinde Hünxe im Vergleichsjahr 2021 das Maximum, und auch die Jahre 2020 und 2022 liegen deutlich über dem jeweiligen Median. Sie resultieren aus häufigen und hohen Mengenmehrungen während der Durchführung der Baumaßnahme. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung sowie eine geregelte **Organisation des Nachtragswesens** können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen, wenn die Gründe für die Abweichungen ausgewertet werden.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

## 3.3 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.

### 3.3.1 Organisatorische Regelungen

#### → Feststellung

Die Gemeinde Hünxe führt die Vergabeverfahren sowohl in den Geschäftsbereichen selbstständig durch als auch über die KDG Heiden. Über eine Dienstanweisung für das Vergabewesen verfügt die Gemeinde Hünxe nicht. Dadurch bestehen aus unserer Sicht Risiken hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Korruption.

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

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

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

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

Die **Gemeinde Hünxe** bedient sich grundsätzlich der Kommunalen Dienstleistungsgesellschaft mbH mit Sitz in der Gemeinde Heiden – nachfolgend als KDG Heiden bezeichnet. Die KDG Heiden ist in eigener Verantwortung und mit eigenem Personal seit dem Jahr 2002 am Markt tätig. Sie erbringt Dienstleistungen für ihre Gesellschafterinnen<sup>20</sup> im Bereich des Einkaufs von Liefer-, Dienst- und (Bau-)Leistungen. Ziel der KDG Heiden ist nach eigener Aussage

- die Optimierung von Vergabeverfahren,
- die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit,
- die Nutzung von Synergieeffekten und
- die Bündelung von Aufträgen, um das Gebot der Wirtschaftlichkeit optimal erfüllen zu können.

Die Durchführung von Vergabeverfahren organisiert jeder Geschäftsbereich selbstständig. Gleichwohl ist es entgegen der eigentlichen internen Vorgabe, dass alle öffentlichen und beschränkten Bauvergaben über 25.000 Euro netto über die KDG Heiden erfolgen sollen, in letzter Zeit zu Ausnahmen gekommen und sie werden selbst durchgeführt. Vergaben unter 25.000 Euro netto werden konform mit den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze i.d.R. als Direktauftrag dezentral in den Fachgruppen durchgeführt. Für die Handhabung der Vergaben, Direktaufträge und auch der Nachträge bzw. Auftragsänderungen gibt es kein schriftliches Regelwerk in Hünxe. Auch werden Nachträge und Auftragsweiterungen im Vergabesystem nicht nachgepflegt (vgl. Kapitel 3.6 Nachtragswesen).

Die KDG Heiden übt demzufolge nur teilweise die Funktion einer zentralen Submissions- und Vergabestelle für die Gemeinde Hünxe aus. Die Belegschaft dort ist entsprechend geschult. Für die Vergabeverfahren steht eine E-Vergabepattform zur Verfügung, die an den Vergabesatellit Metropole Ruhr angeschlossen ist und die Belegschaft der KDG Heiden mit einem systematischen Workflow unterstützt. Sie führt die Vergaben zwar im Auftrag der Gemeinde, nach außen jedoch im eigenen Namen durch und agiert als Auftraggeberin und Rechnungsempfängerin für die Gemeinde. Die fachtechnische Begleitung von Baumaßnahmen wird i.d.R. durch Ingenieurbüros oder durch die Fachgruppen der Gemeinde sichergestellt. Die eigene Vergabestelle der Gemeinde Hünxe wird nicht beteiligt. Diese ist nur bei Vergaben mit Fördermittelbewilligung involviert.

Die KDG Heiden ist im Unterschwellenbereich nicht an das formelle Vergaberecht gebunden. Dies folgt aus Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze<sup>21, 22</sup>, wonach diese keine Anwendung auf Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts finden. Daher muss sie nicht

<sup>20</sup> Städte Dorsten, Gescher und Velen sowie die Gemeinden Heiden, Hünxe, Raesfeld, Reken, Schermbeck und Südlohn

<sup>21</sup> Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunalen Vergabegrundsätze)

<sup>22</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung - 304-48.07.01/01.169/18 - vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020

zwingend alle Vorgaben der VgV<sup>23</sup>, UVgO<sup>24</sup> und der VOB<sup>25</sup> einhalten und kann auch mit den Bietenden Nachverhandlungen durchführen. Für Vergaben im Oberschwellenbereich gilt diese Freistellung jedoch nicht. Gemäß § 99 Nr. 2 GWB<sup>26</sup> sind „öffentliche Auftraggeber juristische Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen“ und „die überwiegend durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts finanziert werden“. Somit ist die KDG Heiden bei diesen Vergabeverfahren verpflichtet, das EU-Vergaberecht zu befolgen und darf im überschwelligen Verfahren keine Nachverhandlungen durchführen.

Vergleichbar verhält es sich bei Vergabemaßnahmen, für die die Gemeinde Fördermittel beantragt hat. Die Mittelbewilligung ist im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften geknüpft. Diese sind zur Vermeidung von Fördermittelrückforderungen strikt einzuhalten. In diesen Fällen prüft die Gemeinde mit ihrer eigenen eingerichteten Vergabestelle<sup>27</sup> die Leistungsverzeichnisse und Unterlagen in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Geschäftsbereich, um die meist hohen Anforderungen der Fördermittelgebenden zu erfüllen. Erst dann werden sie an die KDG Heiden weitergegeben. Die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften ist wichtig, ansonsten drohen der Kommune bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelrückforderungen. Das kann in der Folge zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen führen. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch fachkundige Personen soll sicherstellen, dass diese Vorgaben eingehalten werden und die Gemeinde vor Schaden bewahrt wird. Anschließend führt die KDG Heiden ein förmliches Verfahren gemäß den Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid durch.

Die Übertragung der Vergabeverfahren an die KDG Heiden entbindet die Gemeinde zwar von Teilen der vergaberechtlichen Vorgaben, sie verlässt damit aber auch den Schutz des Vergaberichts: Letztlich steht die Gemeinde in der Verantwortung, transparent und wirtschaftlich zu agieren sowie korruptionspräventive Maßnahmen zu ergreifen. Vergabeverfahren, die zulässigerweise ausgelagert in Gesellschaften des privaten Rechts wie z. B. der KDG Heiden stattfinden, sind nicht Gegenstand der Prüfung durch die gpaNRW. In der überörtlichen Prüfung betrachten wir die Organisation des Vergabewesens der Kommunen. Das umfasst insbesondere, ob die Kommune die Zuständigkeiten und die Abgrenzung zu einer Vergabegesellschaft eindeutig geregelt hat und inwieweit sie diese Regelungen in der Praxis auch anwendet. Insbesondere für die selbst durchgeführten Baumaßnahmen sind die Vergabevorschriften anzuwenden.

Aus korruptionspräventiven Gründen ist es vorteilhaft, wenn die Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung getrennt ist. Dies erreicht die Gemeinde Hünxe, indem sie grundsätzlich die KDG Heiden mit den Veröffentlichungen bzw. Informationen über beabsichtigte Ausschreibungen sowie der Durchführung ihrer Vergabeverfahren beauftragt.

<sup>23</sup> Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge)

<sup>24</sup> Unterschwellenvergabeordnung zur Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

<sup>25</sup> Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A und B

<sup>26</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

<sup>27</sup> Vergabestelle im Geschäftsbereich III, Fachgruppe III.1 Bauverwaltung



Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Vergabestelle ein wesentlicher Baustein zur Korruptionsprävention und für eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung im Beschaffungswesen ist sie zu befürworten und im Rahmen der zunehmenden Digitalisierung auch möglich. In vergleichbaren Kommunen wird die Wertgrenze z. B. ab 3.000 oder 5.000 Euro festgelegt.

Es ergeben sich folgende wesentliche Vorteile durch die Einrichtung und Nutzung einer Zentralen Vergabestelle:

- Vergaberechtliches Fachwissen ist gebündelt und muss nicht mehrfach in den Geschäftsbereichen vorgehalten werden. Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt die dazu beitragen, die Vergabeverfahren routiniert und rechtssicher abzuwickeln. Dazu zählt auch das Nachtragswesen<sup>28</sup>.
- Festlegung des endgültigen Bieterkreises und Abwicklung der gesamten Kommunikation mit Bietenden vor der Vergabe zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (sofern nicht über die E-Vergabepattform einsehbar).
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Bereitstellung der Angebotsunterlagen im elektronischen Vergabeportal.
- Wiederkehrende pflichtige Aufgaben wie Veröffentlichungen sowie die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen<sup>29</sup>, die Abfragen an das Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 WRRegG<sup>30</sup>, die zeitnahe und vollständige Vergabedokumentation gemäß § 20 VOB/A und die Benachrichtigungen an Bieterfirmen über nicht berücksichtigte Angebote gemäß § 19 VOB/A werden konsequent und effizient ausgeführt.
- Durchführung der Submission sowie Auswertung der Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) und die rechnerische Prüfung von Angeboten inkl. Einhaltung von Vertretungsregelungen und dem Vieraugenprinzip.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben der Kommune werden nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz einheitlich angewendet. Standardformulare, z. B. für die Angebotsunterlagen, den Vergabevermerk und Abnahmeprotokolle, werden einheitlich und digital genutzt.
- Ein zentral genutztes Vergabemanagementsystem spart Kosten und ermöglicht ein rechtssicheres, effizientes sowie vollständig digital durchgeführtes Vergabeverfahren. In der Folge kann auf hybride Aktenführung verzichtet werden, was wiederum mobiles Arbeiten und die spätere platzsparende Archivierung ermöglicht.

<sup>28</sup> Gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B bedürfen Vertragsänderungen, die nicht zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, eines neuen Vergabeverfahrens. Es handelt sich in diesem Fall um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag.

<sup>29</sup> Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.  
Nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen sieht die VOB/A in bestimmten Fällen eine Informationspflicht vor. Gem. § 20 Abs. 3 VOB/A gilt dies bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Das ist die so genannte ex-post-Information.

<sup>30</sup> Frühere Bieteranfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG

- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens weitgehend unterbunden und die Vergabestelle neutral ist.

Dem entsprechend sollte die Gemeinde die Aufgaben in ihrer Vergabestelle oder bei der KDG Heiden ansiedeln und zum Schutz ihrer Belegschaft sowie aus Gründen der Transparenz und Korruptionsprävention nicht in den Fachgruppen durchführen lassen. Auch greift das Vieraugenprinzip in der Gemeinde Hünxe nach eigener Aussage erst ab 20.000 Euro Auftragswert, da die Geschäftsbereiche mangels Personal nicht in der Lage sind, das Vieraugenprinzip unter dieser Wertgrenze einzuhalten<sup>31</sup>.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte die Auftragsvergabe von der Durchführung der Maßnahme trennen und die bereits vorhandene Vergabestelle der Gemeinde oder die KDG Heiden konsequent für die Vergabeverfahren nutzen. Die Wertgrenzen zur Beteiligung der KDG Heiden oder der eigenen Vergabestelle sollten deutlich unter 25.000 Euro liegen.

Die Gemeinde Hünxe ist eine öffentliche Auftraggeberin und muss somit bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Dem liegen verschiedene Rechtsgrundlagen zugrunde, die von verschiedenen Normgebern erlassen worden sind. Das Vergaberecht ist dadurch unübersichtlich und sehr komplex. Eine Dienstanweisung für das Vergabewesen soll die gesetzlichen Vergabevorschriften komprimiert und verständlich darstellen und damit eine einheitliche und rechtskonforme Vorgehensweise in den Vergabeverfahren sicherstellen.

Eine Vergabedienstanweisung für die Gemeinde Hünxe gibt es derzeit nicht. Bisher gelten neben den gesetzlichen Vorgaben die Hauptsatzung in Verbindung mit der Zuständigkeitsordnung. Die Gemeinde hat im letzten Jahr eine eigene Dienstanweisung aufgestellt. Sie liegt bisher nur im Entwurf vor und ist noch nicht in Kraft gesetzt. Die Einführung ist nun für das Jahr 2023 vorgesehen. Wir sehen dringenden Bedarf, Regelungen z. B. bezüglich Vergaben unter 25.000 Euro, des Umgangs mit Nachträgen und Auftragsänderungen sowie im Umgang mit der KDG Heiden zu treffen.

Die als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fassung einer Musterdienstanweisung ab Dezember 2022<sup>32</sup> berücksichtigt die aktuellen Schwellenwerte für EU-Vergaben (seit 01. Januar 2022) und Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen (seit 06. Dezember 2022) sowie das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz (seit 01. Juni 2022) und könnte für eine Überarbeitung des Entwurfs herangezogen werden. Regelungen in Dienstanweisungen sollten verständlich formuliert werden, um die eindeutige Rechtsanwendung für die Beschäftigten zu gewährleisten.

Damit die Belegschaft nicht verunsichert und die Anwendung erschwert wird, sollte das Regelwerk nicht zu häufig geändert werden müssen. Daher sollten die jeweils aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Dienstanweisung für das Vergabewesen aufgeführt werden. Grund ist, dass die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren alle zwei Jahre von

<sup>31</sup> Gem. § 11 KorruptionsbG muss die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, von mindestens zwei Personen getroffen werden (vgl. Kapitel 3.4 Allgemeine Korruptionsprävention).

<sup>32</sup> <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden. So müsste bei Änderungen lediglich die Anlage aktualisiert werden und die Beschäftigten hätten auch bei sich ändernden Wertgrenzen alle maßgeblichen Vorgaben für die Vergabedurchführung in einem Dokument aktuell zusammengefasst. Die Gemeinde Hünxe sollte in Erwägung ziehen, die neue Vergabedienstanzweisung mit den anderen an der KDG Heiden beteiligten Städten und Gemeinden abzustimmen. Die Gemeinde sollte über die wesentlichen Regelungsinhalte hinaus in einer Dienstanzweisung für das Vergabewesen individuell nachstehende Punkte aufgreifen:

- Geltungsbereich für die Geschäftsbereiche und den Eigenbetrieb der Gemeindewerke Hünxe im Interesse der einheitlichen Verwaltungsführung gemäß § 6 EigVO NRW<sup>33</sup>, damit die Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden, die Gemeindewerke von der Kompetenz der Vergabestelle profitieren kann und das Vieraugenprinzip gewahrt wird,
- aktuell gültige Wertgrenzenregelungen, die zwischen nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterscheiden und maßgeblich sind für die Wahl der Verfahrensart,
- vergaberechtliche Grundlagen in nachvollziehbarer Form (keine Gesetzestexte bzw. Verweise darauf),
- Abgrenzung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Bedarfsstelle und Vergabestelle bzw. der KDG Heiden,
- die Verwendung von Formblättern zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise im Vergabeverfahren, z. B. für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die Formulare aus dem Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen (VHB NRW) und für die Vergabe von Bauaufträgen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB),
- Umgang mit Auftragsänderungen und Nachträgen sowie deren Nacherfassung in die Vergabeakte bei Einbindung einer Vergabeprüfstelle (vgl. Kapitel 3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung und 3.6 Nachtragswesen).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte schnellstmöglich eine Dienstanzweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen. Dies gilt insbesondere für die selbst durchgeführten Vergaben und die Direktaufträge sowie den Umgang mit der KDG Heiden.

Als Optimierungsmöglichkeit des Vergabewesens sehen wir eine vollständige Dokumentation der Baumaßnahme über das Vergabeverfahren hinaus (geregelt in § 20 VOB/A). Diese sollte auch die Besonderheiten in der Phase der Vertragsausführung und die später ggf. notwendigen Nachträge und Auftragsänderungen bis hin zur Bauabnahme in einem zentralen Controlling umfassen (vgl. Kapitel 3.6 Nachtragswesen). Entsprechend sollte eine Regelung in die neue Dienstanzweisung für das Vergabewesen aufgenommen werden. Im eigenen Interesse der Gemeinde Hünxe sollten mindestens die Vorgaben des § 20 VOB/A „Dokumentation und Informationspflicht“ umgesetzt und alle Vergabeverfahren, auch die der KDG Heiden, vollständig und

<sup>33</sup> Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW)

zeitnah dokumentiert werden, auch wenn diese selbst dazu nicht verpflichtet ist (vgl. Kapitel 3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung).

Für die förmliche Abnahme von Bauleistungen gemäß § 12 VOB/B fertigen die Geschäftsbereiche oder die Ingenieurbüros Abnahmeprotokolle mit jeweils eigenen Formularen oder denen der externen Büros. In diesem Protokoll werden erkennbare Mängel festgehalten und zur Beseitigung mit einer Frist versehen. Durch die Unterschrift der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters aus der Fachgruppe der Gemeinde wird dokumentiert, dass die Mängel beseitigt sind. Die Bescheinigung der Mängelfreiheit wird an die KDG Heiden übermittelt und damit der Rechnungsbetrag freigegeben. Wenn die KDG Heiden Auftraggeberin ist, hält sie auch die Gewährleistung nach, ist die Gemeinde Hünxe Auftraggeberin, der jeweilige Geschäftsbereich.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte zur einheitlichen Dokumentation von Baumaßnahmen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes verwenden.

### 3.3.2 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.<sup>34</sup>

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren durch eine örtliche Rechnungsprüfung getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde 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.<sup>35</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>36</sup> sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch*

<sup>34</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>35</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A etc.

<sup>36</sup> 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.

*eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.*

Die **Gemeinde Hünxe** hält keine örtliche Rechnungsprüfung vor. Für die Prüfung ihrer Jahresabschlüsse beauftragt die Gemeinde eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft. Darüber hinaus ist diese nicht mit den Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung wie zum Beispiel der Prüfung der Vergabeverfahren der Gemeinde Hünxe oder der KDG Heiden betraut. Der Rechnungsprüfungsausschuss tagt nur einmal im Jahr und prüft gemäß § 59 Abs. 3 GO NRW die Jahresabschlüsse, nicht jedoch einzelne Vergabeverfahren.

In Hünxe gibt es – wie in den meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen – keine Regelungen für eine unabhängige und systematische fachliche Prüfung der Vergabeverfahren im Sinne einer Rechnungsprüfung. Die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabeverfahren und die Abwicklung des Nachtragswesens obliegt der jeweiligen Bedarfsstelle oder der KDG Heiden. Auch wenn die Gemeinde Hünxe sich ohne Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung im gesetzlich vorgegebenen Rahmen bewegt, erachtet die gpaNRW die Sicherstellung einer prozessbegleitenden Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung, der rechtlichen Relevanz von Vergabeverfahren sowie aus Gründen der Korruptionsprävention 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 rechtskonformes und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Daher sollte eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person erfolgen, die das ermitteln und ggf. nachweisen kann. Alternativ kann die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen (an der KDG Heiden beteiligten) Kommune über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder ein externes dienstleistendes Unternehmen in Erwägung gezogen werden. Dies dient einer geregelten und wirtschaftlichen Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention. Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW kann dafür die Lösung sein.

Aus unserer Sicht ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Bietenden richtet und nicht regional begrenzt ist. Gleiches bewirkt die so genannte ex-ante-Information: Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A muss die ausschreibende Stelle fortlaufend vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer auf Internetportalen oder der Homepage informieren. Die KDG Heiden ist dagegen in der Auswahl der Bietenden bei beschränkten Ausschreibungen frei. Eine Beschränkung auf regionale Anbietende bewirkt eine gesteigerte Korruptionsgefährdung und begünstigt Absprachen zwischen den Bietenden.

Einen Vorteil der Vergaben durch die KDG Heiden sehen die beteiligten Kommunen in der Möglichkeit, im Anschluss an die Angebotsabgaben Nachverhandlungen zu führen. Dabei ist den bietenden Firmen die Nachverhandlungspraxis der KDG Heiden inzwischen seit Jahren bekannt. Dies kann dazu führen, dass die Bietenden ihre Angebote im Vorfeld mit einem Verhandlungsspielraum kalkulieren. Die Gemeinde Hünxe kann daher nicht davon ausgehen, dass diese Vorgehensweise gegenüber einem reinen VOB-Verfahren zu wirtschaftlichen Vorteilen führt. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Abschlussbericht des Innenministeriums

NRW vom März 2006 über das Scheitern des Modellversuchs zur Befreiung von den Vorschriften der VOB Teil A<sup>37</sup>. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die mit Nachverhandlungen erzielbaren Einspareffekte die in Kauf zu nehmenden Nachteile nicht überwiegen können. Diese Nachteile liegen in einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit der Verfahren, der Gefährdung des Transparenzgebotes und der Gefahr einer Diskriminierung von Firmen. Zugleich war eine vermehrte gerichtliche Überprüfung der Verfahren zu erkennen.

Zudem verfügt die Gemeinde Hünxe nicht über Regelungen, die Vergabeverfahren der KDG Heiden zu beeinflussen und tut das in der Praxis nach eigener Aussagen auch nicht. Positiv ist, dass durch die Einbindung der KDG Heiden, der Ingenieurbüros und letztlich natürlich der eigenen Fachgruppen das Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet ist. Darüber hinaus sollte die Gemeinde eine Kontrollinstanz einrichten, ggf. in Personalunion mit den anderen an der KDG Heiden beteiligten Kommunen. Diese könnte

- die erzielten Einsparungen durch die Nachverhandlungen auswerten,
- die Einheitspreise mit allgemein zugänglichen Marktpreisen vergleichen,
- stichprobenartig die Vergabeverfahren prüfen sowie
- nach eigenem Ermessen an den Submissionen oder Nachverhandlungen teilnehmen.

Entsprechende Regelungen sollten aus unserer Sicht in die Dienstanweisung zum Vergabewesen aufgenommen werden.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Wir empfehlen mindestens stichprobenartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprävention zu stärken. Die erzielten Einsparungen durch die Nachverhandlungen sollten ausgewertet werden.

## 3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe verfügt zum Thema Korruptionsprävention nicht über eine eigene Dienstanweisung. Es gelten die gesetzlichen Vorgaben. U. a. eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde bisher noch nicht durchgeführt. Damit verstößt die Gemeinde gegen das Korruptionsbekämpfungsgesetz. Die Gemeinde hat jedoch schriftlich zugesichert, kurzfristig eine Dienstanweisung aufzustellen und das KorruptionsbG umfassend zu beachten.

<sup>37</sup> StGB NRW-Mitteilung 395/2006 vom 18.05.2006 / <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/2-modellversuch-befreiung-von-vorschriften-der-voba-1-abschnitt.html>

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>38</sup> 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 **Gemeinde Hünxe** verfügt nicht über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Die Erstellung ist geplant. Es gelten mündliche Absprachen und ansonsten die Gesetze. Diese werden aber, wie nachfolgend beschrieben, noch nicht vollständig umgesetzt.

Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach, zuletzt in der aktuellen Fassung vom 01. Juni 2022, grundlegend geändert und konkretisiert. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen verschoben. Die Anwendung von Gesetzen ohne Dienstanweisung ist schwierig. Daher sollte neben einer Dienstanweisung für das Vergabewesen auch eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorhanden sein, die auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen Bezug nimmt.

Die Gemeinde Hünxe plant, eine Dienstanweisung aufzustellen, aber der Zeitpunkt ist noch nicht fixiert. Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention<sup>39</sup> auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Gemeinde orientieren. Nach In-Kraft-Treten sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung durch Unterschrift bestätigen.

<sup>38</sup> 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)

<sup>39</sup> <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe muss die Vorgaben des KorruptionsbG beachten. Entsprechende Regelungen sollten in einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufgestellt und in Kraft gesetzt werden.

Eine wichtige Präzisierung hinsichtlich des Vieraugenprinzips findet sich nun in § 11 KorruptionsbG: Die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen zu treffen und auch auf sonstigen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten entsprechend anzuwenden.

Bis zur Änderung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 war beim Ministerium der Finanzen des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führte. Dieses Vergaberegister enthält Informationen und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftrag Gebende verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bietenden vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister und es ist abgeschaltet.

Stattdessen wurde eine Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 eingeführt. Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz<sup>40</sup> (WRegG) ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags verpflichtet, in einem Verfahren über die Vergabe eines öffentlichen Auftrages mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

Mit der Anwendbarkeit der Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 werden die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und auch auf das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für die Gemeinde zu verhindern, wird es für sie noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters bis zum 31. Mai 2025 möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen. Eine Abfrage ist entbehrlich, wenn die Gemeinde innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die frühere Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis weiterhin durchführen oder von der KDG Heiden durchführen lassen.

Bei konkretem Korruptionsverdacht in der Gemeinde Hünxe soll gemäß KorruptionsbG der Bürgermeister unterrichtet werden. Dieser muss in seiner Eigenschaft als Leiter der öffentlichen

<sup>40</sup> Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)



Stelle und verantwortliche Person die Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten dem Landeskriminalamt anzeigen. Die Anzeigepflichten und das weitere Vorgehen sind nun in § 3 Abs. 1 KorruptionsbG (statt § 5 KorruptionsbG alt) geregelt.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden regelmäßig eine hohe Hemmschwelle sowie eine große Belastung dar. Daher sollte das Thema der Korruptionsprävention in regelmäßigen Abständen aufgegriffen und gemäß der Vorgabe aus § 10 Abs. 2 KorruptionsbG die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festgelegt werden. Nicht nur in Bezug auf die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sollte in der öffentlichen Verwaltung die Korruptionsprävention in hohem Maße beachtet werden. Auch andere Bereiche in einer Kommune sind korruptionsgefährdet, z. B. die Bewilligung von Genehmigungen oder Zuwendungen, die Erhebung von Abgaben und Gebühren, die Verwaltung, Veräußerung oder der Erwerb von Vermögensgegenständen, die Ausübung von Kontrolltätigkeiten oder Außendienstkontakten sowie die Bearbeitung von Personalangelegenheiten.

Der Grundsatz der Definition der korruptionsgefährdeten Bereiche mittels einer Risiko- und Gefährdungsanalyse ist nun in § 10 KorruptionsbG geregelt. Auch wenn die besonders betroffenen Bereiche den Geschäftsbereichsleitungen und dem Bürgermeister grundsätzlich bekannt sind, sind die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen explizit verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Bei Nichtbeachtung begeht die Gemeinde einen Rechtsverstoß. Wir verweisen auf den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass). Der Erlass ersetzt den vorherigen Runderlass vom 20. August 2014.

Um gesicherte Erkenntnisse über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Beschäftigten im Rahmen einer Schwachstellenanalyse schon seit langem bewährt. Dadurch haben sie die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Prozess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen. Andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verhindert, dass sie das Gefühl bekommen, die Risiko- und Gefährdungsanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einem externen Moderator ablaufen. Die Befragung kann aber auch digital, beispielsweise über das Intranet, erfolgen und sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Die durchgeführten Schulungen und Ergebnisse sollten in einem Gefährdungsatlas dokumentiert und im Intranet zur Verfügung gestellt werden.

Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung oder ggf. aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?

- Existieren Einfallstore für Korruption z.B. durch Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?
- Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Kommune durchgeführt werden und wer profitiert?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe muss zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Sie sollte sie in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen.

Hier schließt sich ein neues Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern<sup>41</sup>, das sog. Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Das Gesetz ist zum 02. Juli 2023 in Kraft getreten und verpflichtet öffentliche Beschäftigungsgebende zur Einrichtung von Meldekanälen. Gleichwohl ist zu beachten, dass für Kommunen das Bundesgesetz noch nicht unmittelbar rechtlich relevant ist. Dafür bedarf es eines entsprechenden Landesgesetzes. Dieses liegt inzwischen als Entwurf vor, ist aber zum Prüfungszeitpunkt noch nicht in Kraft getreten.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe ist sich der kurzfristigen Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern bewusst und will die Frist für erforderliche Regelungen nutzen. Bisher hat die Gemeinde jedoch aufgrund der fehlenden Vorgaben noch keine erkennbaren Maßnahmen eingeleitet.

Durch das Gesetz sollen Hinweisgebende zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern geschützt melden zu können. Hinweisgebende sind in erster Linie die eigenen Beschäftigten, können aber auch Bürgerinnen und Bürger, Ratsmitglieder, Lieferfirmen usw. sein. Über dieses System sollen Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u. a. vertraulich gegeben werden 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 oder

<sup>41</sup> Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

- Mobbing.

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

Aus Sicht der gpaNRW sollten sich die Kommunen zusammen mit den IT-Beauftragten frühzeitig mit der Einrichtung eines Hinweisgebende-Meldesystems auseinandersetzen, auch wenn noch nicht feststeht, ab wann es umgesetzt werden muss. Es ist mit kurzen Übergangsfristen zu rechnen. Die praktische Umsetzung hinsichtlich der Auswirkungen des Entwurfs des HinSchG auf die öffentliche Verwaltung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel die Einführung von geschützten Systemen für Hinweisgebende und das Einrichten eines vertraulichen Workflows.

Es sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Meldekanäle müssen so konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität der Hinweisgebenden und Dritten, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleiben und Unbefugten der Zugriff darauf verwehrt wird. Der Eingang einer Meldung muss innerhalb einer Frist gegenüber den Hinweisgebenden bestätigt werden. Zur Ergreifung von Folgemaßnahmen ist eine unparteiische Person oder Abteilung zu benennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit den Hinweisgebenden in Kontakt bleibt, diese erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihnen Rückmeldung gibt. Das Gesetz enthält zudem detaillierte Vorgaben darüber, wie die Meldungen zu dokumentieren sind.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte Vorkehrungen treffen, um für die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein System für Hinweisgebende zu implementieren. Es sollte ein Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeitet und verbindlich festgelegt werden, der die Vertraulichkeit garantiert.

Eine aktive Sensibilisierung für Korruptionspräventionsaspekte könnte die Gemeinde erreichen, wenn sie die Beschäftigten im Nachgang zur Erstellung der Risiko- und Gefährdungsanalyse einmal jährlich im Wege einer Informationsveranstaltung über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention in Form einer (Online-) Schulung oder über eine Veröffentlichung im Intranet zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten würde. Verantwortlich für diese Aufgabe könnte sich eine mit dem Korruptionsschutz beauftragte Person erklären.

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 wahr<sup>42</sup>:

- Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung,
- sie beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht,

<sup>42</sup> Aufzählung ist nicht abschließend

- 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.

Zurecht 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 Gemeinde Hünxe sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Gemeinde sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.

Auch die Regelungen für die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Gemeinde sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger wurden mit der Neueinführung nun unter § 7 KorruptionsbG getroffen (alte Fassung: § 16 KorruptionsbG). Sie sind verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist gegenüber dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch zu erteilen und muss folgende Sachverhalte beinhalten:

- 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.

Diese Angaben sind in geeigneter Form, z. B. auf der Homepage oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen. Die gemäß § 7 KorruptionsbG erforderlichen Angaben weichen im Umfang der Veröffentlichungspflichten im Jahresabschluss nach § 95 Abs. 3 GO NRW leicht ab.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe kommt ihren Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 KorruptionsbG nicht nach. Die Gemeinde hat schriftlich zugesichert, dass die Veröffentlichungen zukünftig im Internetauftritt der Gemeinde Hünxe erfolgen werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG treffen. Sie sollte sicherstellen, dass die Auskünfte der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse jährlich abgefragt und anschließend veröffentlicht werden.

Ebenso besteht gemäß § 8 KorruptionsbG (alte Fassung: § 17 KorruptionsbG) die Pflicht des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG<sup>43</sup> vor Aufnahme der Tätigkeit in der Gemeinde dem Rat bekanntzumachen. Sie sind auch nach Eintritt in den Ruhestand weiterhin für fünf Jahre anzuzeigen. Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG sind

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

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung nach § 53 LBG dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen. Die Aufstellung nach § 53 LBG muss folgenden Inhalt aufweisen:

- Die Funktion der Nebentätigkeit (z. B. Aufsichtsrat, Beirat).
- Name der Gesellschaft, des Vereins o. ä.
- Die Höhe der Vergütung.

Der Bürgermeister der Gemeinde Hünxe zeigt seine Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften dem Landrat des Kreises Wesel als Aufsichtsbehörde schriftlich an. Die Ehrenerklärung ist auf der Homepage der Gemeinde Hünxe veröffentlicht. Sie ist jedoch mit Datum vom 14. Dezember 2016 veraltet. Darüber hinaus werden die Fraktionsvorsitzenden informiert.

→ **Feststellung**

Die veröffentlichte Ehrenerklärung über die Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften des Bürgermeisters der Gemeinde Hünxe ist veraltet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten des Bürgermeisters gemäß § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe jedes Jahr umgesetzt wird. Die Angaben müssen gemäß § 13 Nebentätigkeitsverordnung<sup>44</sup> (NtV) auch der Personalabteilung bekannt gemacht werden.

<sup>43</sup> Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW)

<sup>44</sup> Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten und Richter im Lande Nordrhein-Westfalen (Nebentätigkeitsverordnung – NtV)

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte prüfen, den Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

## 3.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Gemeinde nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

*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 **Gemeinde Hünxe** hat bisher keine schriftlichen Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen getroffen. Sie verfügt auch nicht über einen Mustervertrag. Bei Sponsoring-Leistungen, die an die Gemeinde Hünxe gezahlt werden, stellen die Sponsoren einen Vertrag zur Verfügung. Sponsoringverträge erfolgen grundsätzlich für die Dauer der Veranstaltungen und Festivitäten in Hünxe, für die sie abgeschlossen werden.

Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Gemeinde Hünxe für die Erstellung ihrer Dienstanweisung orientieren und verbindliche Regelungen aufstellen. Nachstehende wesentliche Punkte sollten beachtet werden:

- Die Gemeinde Hünxe sollte für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen das KorruptionsbG beachten.
- Der Muster-Sponsoringvertrag sollte einheitlich gestaltet sein und als zeitliche Befristung der Laufzeit explizit die Dauer der Veranstaltung benennen. Die jeweiligen Leistungen der Vertragspartner sollten benannt werden.

- Neben dem Kostenrisiko, das die Sponsoren tragen sollen, sollte auch eine Klausel zur Haftungsfreistellung der Gemeinde vereinbart werden. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche der Sponsorgebenden oder etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.
- Die Gemeinde sollte verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.
- Im Sponsoringvertrag werden sowohl die Leistungen der Gemeinde als auch die der Sponsorgebenden festgelegt. Der Inhalt jedes Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen.
- Die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sollte transparent und der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.

Im vorgelegten Beispiel-Vertrag sind die wesentlichen Vorgaben enthalten. Das muss aber im Vertrag anderer Sponsorgebenden nicht immer so sein. Daher sollte die Gemeinde Hünxe in ihrem Interesse darauf achten, dass sie einen eigenen und damit einheitlich gestalteten Vertrag aufsetzt. Die wenigen Verträge der Gemeinde Hünxe im Bereich des Sponsorings werden durch den jeweiligen Geschäftsbereich geschlossen und dem Geschäftsbereich II Finanzen/ Beteiligungen angezeigt. Es ist positiv, dass in Hünxe die Finanz- und Steuerexperten frühzeitig eingebunden sind, denn nur so ist die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages gewährleistet, um eventuelle Steuernachforderungen zu vermeiden.

Sponsoring sollte auch für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Daher empfehlen wir einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen, der zudem auf den Internetseiten der Gemeinde der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Die Sponsoringpartner sollten im Sponsoringvertrag darüber informiert werden, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert und im jährlichen Bericht erscheinen werden.

Der jährliche Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten der Gemeinde sollte durch den Geschäftsbereich Finanzen erstellt und dem Rat z. B. bis zum 31. März des Folgejahres vorgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen und einen eigenen Mustervertrag aufstellen. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.

## 3.6 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.<sup>45</sup> 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 Gemeinde Hünxe vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

#### → Feststellung

Für die Gemeinde Hünxe werden hohe Abweichungen vom Auftragswert ausgewiesen. Im Vergleichsjahr 2021 stellt Hünxe das Maximum. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte. Hier zeigen sich die Folgen nicht vorhandener Regelungen zum Vergabe- und Nachtragswesen.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro. In den Jahren 2020 bis November 2022 hat die **Gemeinde Hünxe** 42 Baumaßnahmen angegeben:

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022 \*)

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.868.716	
Abrechnungssummen	6.247.446	
Summe der Unterschreitungen	380.972	6,49
Summe der Überschreitungen	759.701	12,95
Summe der Abweichungen absolut	1.140.673	19,44

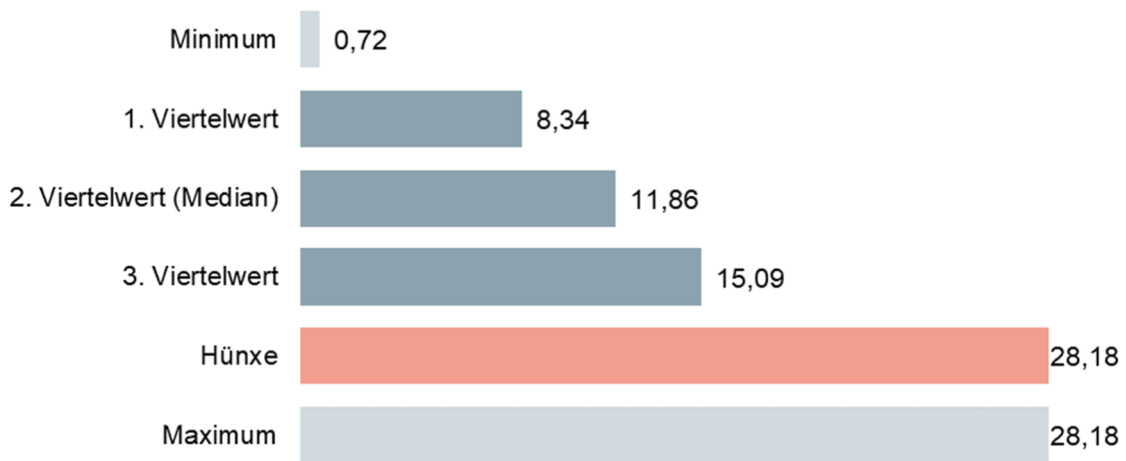
\*) Im Jahr 2022 sind nur die bis November 2022 schlussgerechneten Vergaben berücksichtigt.

<sup>45</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

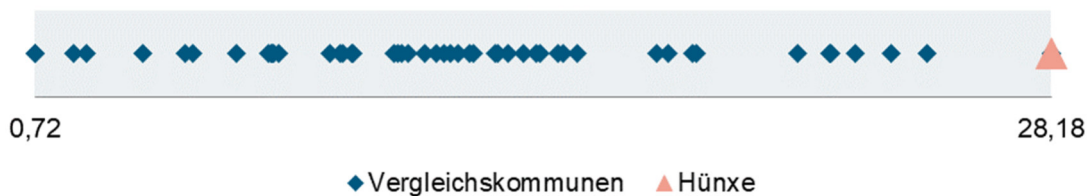


Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Hünxe 26 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (2.206.983 Euro in 2021) in Höhe von insgesamt fast 622.000 Euro. Davon sind fast 456.000 Euro Überschreitungen und fast 166.000 Euro Unterschreitungen. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Hünxe damit wie folgt ein ( $622.000 \times 100 / 2.206.983$ ):

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021**



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert stellt in der Gemeinde Hünxe im Jahr 2021 das Maximum im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2020 lag der Wert bei 12,9 Prozent. Dieser Wert lag über dem Median (11,3 Prozent) des Jahres 2020. Im Jahr 2022 betrug die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert 22,0 Prozent und liegt damit im obersten Viertel. Insgesamt über die Jahre 2020 bis 2022 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von rund 19,4 Prozent.

Bei näherer Betrachtung der Abrechnungswerte im Vergleich zu den Auftragswerten fallen erhebliche Schwankungen in den einzelnen Baumaßnahmen auf: Rund ein Drittel der Auftragswerte wurden mit der Schlussrechnung mit bis zu 70 Prozent unterschritten (Abbrucharbeiten Turnhalle Drevenack), rund zwei Drittel mit bis zu 90 Prozent überschritten (Straßenbeleuchtungsanlage Beckmannsberg/Hohlbachweg). Die Baumaßnahme „Neue Bebauung Danziger Platz/Gottfried-Hesselmann-Platz in Hünxe-Bruckhausen“ wurde sogar um das 2,8-fache, die Maßnahme „Rohbauarbeiten Sanierung der Turnhalle Drevenack“ um das 4,8-fache ohne förmlich beauftragten Nachtrag überschritten.

Die vergleichsweise hohen Abweichungen in Hünxe können ein Indiz dafür sein, dass die Gemeinde in der Grundlagenermittlung für die Ausschreibungsverfahren Verbesserungspotenzial hat. Grundsätzlich können Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert, insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich, nicht immer verhindert werden. Allerdings kann die Verwaltung Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen: Wesentliche Ansatzpunkte sind eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung (Gutachten, Sondierungen, Kernbohrungen usw.) sowie eine möglichst exakte Leistungsbeschreibung und Mengenermittlung. Hierfür sind ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitzustellen. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu möglichst geringen Auftragsänderungen kommen sollte. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären, denn Nachtragspreise unterliegen grundsätzlich nicht den Wettbewerbsbedingungen. Häufige oder erhebliche Abweichungen von den Auftragswerten kann Auftrag nehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Gemeinde über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen. Auftragsabweichungen sollte die Gemeinde daher aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in nachfolgenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden. Die Aussagen treffen für alle ausschreibenden Fachgruppen im Tiefbau und Gebäudemangement zu.

→ **Empfehlung**

Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Hünxe nach Abschluss der Maßnahmen in einem geregelten Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Auftragsänderungen und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.

Die 26 Vergaben im Jahr 2021 hat die Gemeinde Hünxe mit rund 2,2 Mio. Euro beauftragt und mit rund 2,5 Mio. Euro netto abgerechnet. Bei nur einer Vergabe wurde ein Nachtragsauftrag in Höhe von 8.993 Euro erteilt. Dabei gibt es vergaberechtliche Beschränkungen von Auftragsänderungen und -erweiterungen, die es grundsätzlich zu beachten gilt, u.a. § 22 VOB/A „Änderungen während der Vertragslaufzeit“ (vgl. nachfolgendes Kapitel 3.6.1 Organisation des Nachtragswesens).

→ **Empfehlung**

Im Jahr 2021 wurden fast 300.000 Euro ohne förmliches Nachtragsverfahren mehr abgerechnet als beauftragt. Dieses Vorgehen ist nicht transparent und sollte hinsichtlich des Vergaberechts und der Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Die Gemeinde Hünxe sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darüber hinaus ist die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

### 3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

#### → Feststellung

Die Gemeinde Hünxe verfügt nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den jeweiligen Produktverantwortlichen. Die KDG Heiden ist nicht involviert, sondern sie erteilt nur den Auftrag.

*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 **Gemeinde Hünxe** gibt es keine gültige Dienstanweisung für das Vergabewesen und somit auch nicht über Nachträge und Auftragsänderungen. Die Gemeinde Hünxe sollte umgehend die Dienstanweisung für das Vergabewesen fertigstellen und in Kraft setzen (vgl. Kapitel 3.3.1 Organisatorische Regelungen). Lediglich in der „Zuständigkeitsordnung der Gemeinde Hünxe vom 04.03.2021“ gibt es Regelungen zum Umgang mit Baumaßnahmen bis zu einem Investitionsvolumen von 300.000 Euro je Maßnahme, die jedoch z. B. die einschlägigen Vorschriften des Vergaberechts außen vor lassen. Entsprechend der üblichen Unterschriftenregelung wird auch das Vieraugenprinzip zur Unterzeichnung von Aufträgen aufgrund zu geringer Personalressourcen erst ab 20.000 Euro Auftragswert eingehalten<sup>46</sup>. Schriftliche Regelungen hierzu existieren nicht.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen das Erfordernis von Auftragsänderungen und Nachträgen fachlich begründen können, mit einer vergaberechtlichen Betrachtung sowie der wirtschaftlichen Bewertung jedoch oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Gemäß § 22 VOB/A i. V. m.

<sup>46</sup> Gem. § 11 KorruptionsbG ist das Vieraugenprinzip bei Entscheidungen über 500 Euro ohne Umsatzsteuer anzuwenden.

§ 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B bedürfen nur Vertragsänderungen, die zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, keines neuen Vergabeverfahrens. Für nicht erforderliche Änderungen ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen.

Hier stellt sich die Frage, wer für die vergaberechtliche Prüfung verantwortlich ist, wenn die KDG Heiden nicht involviert ist. Es besteht auch eine Diskrepanz, wer als Auftraggeberin fungiert, die KDG Heiden oder die Gemeinde Hünxe. Dies betrifft z. B. mündlich auf der Baustelle erteilte Nachträge, die zwar grundsätzlich vermieden werden sollen, in der Praxis jedoch immer wieder vorkommen. Mengenerhöhungen werden in Hünxe wie bereits beschrieben ohnehin fast durchgängig ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht konsequent dokumentiert und begründet (vgl. Kapitel 3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert).

Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab einer zu bestimmenden Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle oder eine Instanz zur Begleitung der Vergabeverfahren bewährt (vgl. Kapitel 3.3.1 Organisatorische Regelungen und 3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung). Auch sollten bei erkennbar erforderlichen Nachträgen Leistungen förmlich nachbeauftragt und auf den Nachtragsaufträgen im Optimalfall der neue Auftragswert ausgewiesen werden, auch bei mündlich erteilten Aufträgen auf der Baustelle. Dies erhöht die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

→ **Empfehlung**

Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der KDG Heiden oder einer anderen Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.

Die Gemeinde Hünxe nimmt bisher keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling, zumindest ab einem bestimmten Auftragsvolumen, könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu teilweise Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen in den Geschäftsbereichen vor, diese sind jedoch nicht für den allgemeinen internen Gebrauch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Folgt die Gemeinde unserer Empfehlung und implementiert ein systematisches Nachtragsmanagement, sollte hiermit auch die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals für das Vergabewesen einhergehen (vgl. Kapitel 3.3 Organisation des Vergabewesens).

→ **Empfehlung**

Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.

Die neue Dienstanweisung sollte hinsichtlich der Prüf- und Dokumentationspflichten entsprechende Regelungen aufnehmen, die dann umzusetzen sind. Dafür stellt die gpaNRW auf der Homepage ein Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung zur Verfügung.

## 3.7 Maßnahmenbetrachtung

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

### → **Feststellung**

Wenn die KDG Heiden als Gesellschaft privaten Rechts die Vergabeverfahren im unter-schweligen Bereich durchführt, ist die Gemeinde in weiten Teilen von der Anwendung der VOB/A bzw. der UVgO befreit. Über eigene Vorschriften verfügt die Gemeinde Hünxe nicht. Entsprechend konnten wesentliche Dokumente, die im Rahmen eines Vergabeverfahrens nach VOB angefertigt werden und zur Verfügung stehen sollten, nicht vorgelegt werden.

### → **Empfehlung**

Auch wenn die Gemeinde durch Inanspruchnahme der KDG Heiden nicht verpflichtet ist, das Vergaberecht vollumfänglich zu beachten, erachtet die gpaNRW wesentliche Dokumentationen und Eignungsprüfungen der Firmen zum Schutz der Gemeinde als wichtig. Wiederkehrende Aufgaben sollten zentral von der Vergabestelle übernommen werden.

### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte für die rechtskonforme Abwicklung und Dokumentation von freihändigen Vergaben Regelungen in die neue Vergabedienstweisung aufnehmen und den Beschäftigten standardisierte Vordrucke für die Durchführung der Vergaben zur Verfügung zu stellen.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Die Gemeinde Hünxe führt die Vergabeverfahren sowohl in den Geschäftsbereichen selbstständig durch als auch über die KDG Heiden. Über eine Dienstanweisung für das Vergabewesen verfügt die Gemeinde Hünxe nicht. Dadurch bestehen aus unserer Sicht Risiken hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Korruption.	94	E1.1	Die Gemeinde Hünxe sollte die Auftragsvergabe von der Durchführung der Maßnahme trennen und die bereits vorhandene Vergabestelle der Gemeinde oder die KDG Heiden konsequent für die Vergabeverfahren nutzen. Die Wertgrenzen zur Beteiligung der KDG Heiden oder der eigenen Vergabestelle sollten deutlich unter 25.000 Euro liegen.	98
			E1.2	Die Gemeinde Hünxe sollte schnellstmöglich eine Dienstanweisung für das Vergabewesen in Kraft setzen. Dies gilt insbesondere für die selbst durchgeführten Vergaben und die Direktaufträge sowie den Umgang mit der KDG Heiden.	99
			E1.3	Die Gemeinde Hünxe sollte zur einheitlichen Dokumentation von Baumaßnahmen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes verwenden.	100
F2	Die Gemeinde Hünxe hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren durch eine örtliche Rechnungsprüfung getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde nicht.	100	E2	Die Gemeinde Hünxe sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Wir empfehlen mindestens stichprobenartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprävention zu stärken. Die erzielten Einsparungen durch die Nachverhandlungen sollten ausgewertet werden.	102

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die Gemeinde Hünxe verfügt zum Thema Korruptionsprävention nicht über eine eigene Dienstanweisung. Es gelten die gesetzlichen Vorgaben. U. a. eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde bisher noch nicht durchgeführt. Damit verstößt die Gemeinde gegen das Korruptionsbekämpfungsgesetz. Die Gemeinde hat jedoch schriftlich zugesichert, kurzfristig eine Dienstanweisung aufzustellen und das KorruptionsbG umfassend zu beachten.	102	E3.1	Die Gemeinde Hünxe muss die Vorgaben des KorruptionsbG beachten. Entsprechende Regelungen sollten in einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aufgestellt und in Kraft gesetzt werden.	104
			E3.2	Die Gemeinde Hünxe sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die frühere Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis weiterhin durchführen oder von der KDG Heiden durchführen lassen.	104
			E3.3	Die Gemeinde Hünxe muss zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen, um das KorruptionsbG umzusetzen. Sie sollte sie in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen.	106
F4	Die Gemeinde Hünxe ist sich der kurzfristigen Umsetzung der neuen EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden bewusst und will die Frist für erforderliche Regelungen nutzen. Bisher hat die Gemeinde jedoch aufgrund der fehlenden Vorgaben noch keine erkennbaren Maßnahmen eingeleitet.	106	E4.1	Die Gemeinde Hünxe sollte Vorkehrungen treffen, um für die zeitnah zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein System für Hinweisgebende zu implementieren. Es sollte ein Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeitet und verbindlich festgelegt werden, der die Vertraulichkeit garantiert.	107
			E4.2	Die Gemeinde Hünxe sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Gemeinde sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.	108
F5	Die Gemeinde Hünxe kommt ihren Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 KorruptionsbG nicht nach. Die Gemeinde hat schriftlich zugesichert, dass die Veröffentlichungen zukünftig im Internetauftritt der Gemeinde Hünxe erfolgen werden.	108	E5	Die Gemeinde Hünxe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG treffen. Sie sollte sicherstellen, dass die Auskünfte der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse jährlich abgefragt und anschließend veröffentlicht werden.	109

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die veröffentlichte Ehrenerklärung über die Nebentätigkeiten und Mitgliedschaften des Bürgermeisters der Gemeinde Hünxe ist veraltet.	109	E6.1	Die Gemeinde Hünxe sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten des Bürgermeisters gemäß § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe jedes Jahr umgesetzt wird. Die Angaben müssen gemäß § 13 Nebentätigkeitsverordnung(NtV) auch der Personalabteilung bekannt gemacht werden.	109
			E6.2	Die Gemeinde Hünxe sollte prüfen, den Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG künftig im Ratsinformationssystem nachzukommen. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.	110
<b>Sponsoring</b>					
F7	Die Gemeinde Hünxe greift das Thema Sponsoring bisher in keinem Regelwerk auf, und es gibt auch keinen Mustervertrag. Die Gemeinde nutzt die Vertragsformulare von den Sponsoren und geht damit das Risiko ein, mögliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.	110	E7	Die Gemeinde Hünxe sollte Regelungen zum Sponsoring in einer Dienstanweisung zusammenfassen und einen eigenen Mustervertrag aufstellen. Wir verweisen auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention und den Muster-Sponsoringvertrag der gpaNRW.	111
<b>Nachtragswesen</b>					
F8	Für die Gemeinde Hünxe werden hohe Abweichungen vom Auftragswert ausgewiesen. Im Vergleichsjahr 2021 stellt Hünxe das Maximum. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte. Hier zeigen sich die Folgen nicht vorhandener Regelungen zum Vergabe- und Nachtragswesen.	112	E8.1	Hohe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Hünxe nach Abschluss der Maßnahmen in einem geregelten Nachtragsmanagement analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen. Dies kann Auftragsänderungen und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.	114
			E8.2	Im Jahr 2021 wurden fast 300.000 Euro ohne förmliches Nachtragsverfahren mehr abgerechnet als beauftragt. Dieses Vorgehen ist nicht transparent und sollte hinsichtlich des Vergaberechts und der Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Die Gemeinde Hünxe sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen.	114



Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Gemeinde Hünxe verfügt nicht über schriftliche Regelungen für Nachträge und Auftragsänderungen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den jeweiligen Produktverantwortlichen. Die KDG Heiden ist nicht involviert, sondern sie erteilt nur den Auftrag.	115	E9.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen zumindest ab einer festzulegenden Wertgrenze rechtzeitig vor der Auftragserteilung der KDG Heiden oder einer anderen Instanz zur weiteren vergaberechtlichen Prüfung zuleiten.	116
			E9.2	Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.	116
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F10	Wenn die KDG Heiden als Gesellschaft privaten Rechts die Vergabeverfahren im unterschwelligen Bereich durchführt, ist die Gemeinde in weiten Teilen von der Anwendung der VOB/A bzw. der UVgO befreit. Über eigene Vorschriften verfügt die Gemeinde Hünxe nicht. Entsprechend konnten wesentliche Dokumente, die im Rahmen eines Vergabeverfahrens nach VOB angefertigt werden und zur Verfügung stehen sollten, nicht vorgelegt werden.	117	E10.1	Auch wenn die Gemeinde durch Inanspruchnahme der KDG Heiden nicht verpflichtet ist, das Vergaberecht vollumfänglich zu beachten, erachtet die gpaNRW wesentliche Dokumentationen und Eignungsprüfungen der Firmen zum Schutz der Gemeinde als wichtig. Wiederkehrende Aufgaben sollten zentral von der Vergabestelle übernommen werden.	
			E10.2	Die Gemeinde Hünxe sollte für die rechtskonforme Abwicklung und Dokumentation von freihändigen Vergaben Regelungen in die neue Vergabedienstanweisung aufnehmen und den Beschäftigten standardisierte Vordrucke für die Durchführung der Vergaben zur Verfügung zu stellen.	

## 4. Informationstechnik an Schulen

### 4.1 Managementübersicht

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

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

Von den verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie 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 **Gemeinde Hünxe** hat die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung an ihren Grundschulen und an der Gesamtschule weitestgehend technisch umgesetzt. Dadurch erreicht die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten bereits im Schuljahr 2021/22 an beiden Schulformen sehr gute Kennzahlenwerte im interkommunalen Vergleich. Dazu konnte die geplante Ausstattung an der Gesamtschule und an den drei Grundschulen mit IT-Infrastruktur fast vollständig realisiert werden. Die Ausstattung mit der von den Schulen gewünschten Präsentationstechnik ist an den beiden Schulformen flächendeckend und damit abgeschlossen. Hier fällt die Positionierung im interkommunalen Vergleich ebenfalls sehr positiv aus.

Die Gemeinde Hünxe stützt die Digitalisierung in ihren Schulen im Gegensatz zu vielen anderen Vergleichskommunen noch nicht auf einen fundierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan (MEP), wie ihn die Medienberatung NRW empfiehlt. Dennoch zeigen die dokumentierten Ausstattungsplanungen zur Digitalisierung der Schulen durchaus nachvollziehbare strategische Ansätze. Die Planungen basieren jedoch nur bei der Gesamtschule auf einem pädagogischen Medienkonzept aus dem Jahr 2019. Darüber hinaus hat die Gemeinde Hünxe zusammen mit den Schulen technisch-pädagogische Einsatzkonzepte (TPEK) entwickelt, um an die vom Bund und Land NRW bereitgestellten Fördermittel im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ zu

kommen. Die in der Gemeinde Hünxe ermittelte Vorgehensweise bei den Planungen zur Digitalisierung der Schulen haben den Nachteil, dass wichtige IT-Steuerungsprozesse unter Umständen nicht optimal funktionieren, weil diese nicht definiert bzw. verbindlich geregelt sind.

Bei der IT-Sicherheit an den Hünxener Schulen ist der Gesamterfüllungsgrad im interkommunalen Vergleich recht gut positioniert. Jedoch wird der von der gpaNRW empfohlene Richtwert von 80 Prozent noch nicht erreicht. Optimierungspotenzial zeigt sich insbesondere bei den IT-Sicherheitskonzepten.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

## 4.3 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 resultiert 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?

### 4.3.1 IT-Steuerung

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

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

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe hat die Digitalisierung der Schulen bisher sehr effizient vorangetrieben, auch wenn die Medienentwicklungsplanung nicht in einen fundierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan (MEP) mündet. Das birgt das Risiko von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.

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

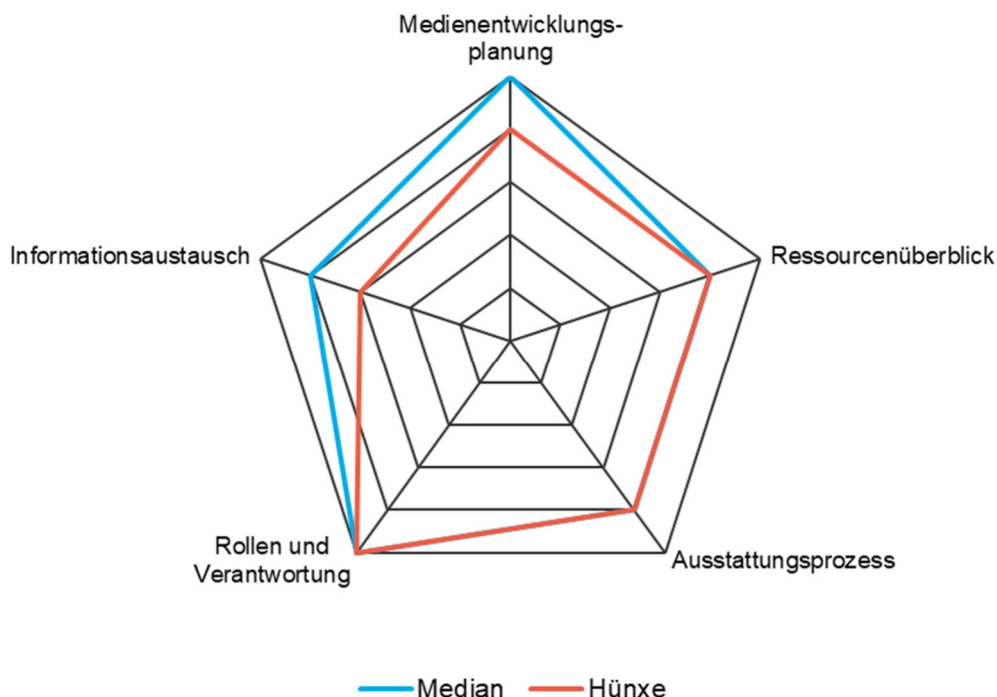
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine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

- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support<sup>47</sup>, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Hünxe** ist Schulträger von drei Grundschulen („Karl-Vogels-Schule“, „Otto-Pankok-Schule“, „Schule Am Dicken Stein“) und einer Gesamtschule („Schule In den Elsen“) an vier Standorten mit insgesamt 50 Klassen und 1.470 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2021/22.

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

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



In der Gemeinde Hünxe liegen die Ausprägungen der IT-Steuerungsprozesse überwiegend auf dem Niveau der Vergleichskommunen. Lediglich die Aspekte Medienentwicklungsplanung und Informationsaustausch zeigen sich leicht unterdurchschnittlich positioniert.

<sup>47</sup> 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 Problembewegung

Die Planungen zur Digitalisierung der drei Grundschulen und der Gesamtschule sind in der Gemeinde Hünxe in Aktenvermerken festgehalten und umfassen den Zeitraum 2019 bis 2024. Die Planungen beinhalten neben den Bedarfen und Anforderungen der Schulen an die IT-Ausstattung auch die Umsetzungsmaßnahmen des Schulträgers bzw. schreiben diese fort. Zusätzlich gibt es einen umfangreichen Sachstandsbericht zur Planung und Finanzierung der Digitalisierung an der Gesamtschule Hünxe aus dem Jahr 2019. Dieser fußt auf dem pädagogischen Medienkonzept der Gesamtschule aus dem Jahr 2018. Folglich liegen die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung zumindest für die Gesamtschule in der Gemeinde Hünxe formell vor. Damit ist die strategische Vorgehensweise der Gemeinde Hünxe bei der digitalen Ausstattungsplanung an der Gesamtschule in weiten Teilen nachvollziehbar. Zusätzlich hat die Gemeinde Hünxe basierend auf diesen Grundlagen zusammen mit den Schulen TPEK entwickelt. Die TPEK wurden vom Land NRW vorausgesetzt, um an die für die Gemeinde Hünxe bereitgestellten Fördermittel im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ zu kommen. Die TPEK greifen Teilaspekte der pädagogischen Medienentwicklung der Schulen auf. Die Planungen in der Gemeinde Hünxe münden jedoch nicht in einen fundierten und fortgeschriebenen MEP, wie ihn die Medienberatung NRW<sup>48</sup> empfiehlt. Die Vorgehensweise in der Gemeinde Hünxe entspricht daher nur teilweise den Empfehlungen der Medienberatung NRW zur Ausgestaltung der Medienentwicklungsplanung. Die Aktenvermerke des Schulträgers enthalten nur zum Teil Angaben zu den weiteren Entwicklungsprozessen wie Evaluierung des IT-Geräteeinsatzes und weitere Bedarfe der Schulen an IT-Endgeräten. Außerdem sind die wichtigsten IT-Steuerungsprozesse bei der Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Hünxe nicht definiert bzw. verbindlich geregelt. In der Konsequenz kann sich das nachteilig auf deren Effizienz auswirken. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass die IT-Steuerungsprozesse im operativen Tagesgeschäft bei kleinen Kommunen wie Hünxe durchaus praktikabel gehandhabt werden. Zum Teil sind Aufgaben an Dienstleister ausgelagert. Diese partizipiert hierbei von der Mitgliedschaft beim Zweckverband „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN)“, welches mit dem IT-Support der Schulen beauftragt wurde.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte die weitere Digitalisierung der Schulen auf Basis eines Medienentwicklungsplans vorantreiben, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen aufbaut.

Die Gemeinde Hünxe ist nach eigenen Angaben in der Lage an zentraler Stelle einen vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen mit wenigen Ausnahmen zu erhalten. Zum einen werden die Mengendaten der IT-Endgeräte in einer Excel-Bestandsliste geführt. Diese enthält jedoch keine Angaben zu den Aufwendungen. Zum anderen werden die IT-Kosten im Haushalt zentral in den Produkten Grundschule und Gesamtschule erfasst. Eine Zusammenführung der IT-Ausstattung an den Schulen und den damit einhergehenden Kosten enthalten die Übersichten nicht. Die mobilen Endgeräte an den Grundschulen und an der Gesamtschule sind über ein Mobile Device Managementsystem erfasst. Aus Sicht der gpaNRW ist die Zusammenführung von IT-Kosten und IT-Ausstattung in der Gemeinde Hünxe aber mit erhöhtem Aufwand verbunden. Das begründet sich damit, dass die benötigten Angaben aus verschiedenen Managementsystemen zusammengeführt werden müssen, um einen vollständigen Überblick bei der Schul-IT zu bekommen.

<sup>48</sup> <https://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung/>

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehenden Kosten vollständig, schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.

Der Prozess von der Bedarfsmeldung und Bereitstellung von IT-Ausstattung an den Schulen wird in Hünxe einheitlich praktiziert. Nach Angaben der Fachverantwortlichen melden die Schulen ihren Bedarf bei der Fachgruppe I.1 „Schule, Jugend, Kultur, Sport“ durch die Medienkoordinatoren bzw. Schulleitungen schriftlich oder in Gesprächen an. Die Fachgruppe I.1 prüft zusammen mit den IT-Verantwortlichen des Geschäftsbereiches 1 der Gemeinde Hünxe, inwieweit die Wünsche der Schulen in die bisherigen Planungen passen und welche Mittel im Haushalt zur Verfügung stehen. Dann erst wird die angeforderte IT-Ausstattung durch die Gemeinde Hünxe beschafft. Für die Geräteausstattung hat die Gemeinde festgelegte Standards in den Aktenvermerken zur Medienentwicklungsplanung festgelegt. Der gesamte Ausstattungsprozess geschieht aus dem operativen Tagesgeschäft heraus und ist nicht definiert bzw. verbindlich mit den Schulen geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.

Die Gemeinde Hünxe hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support auf Basis einer Kooperationsvereinbarung mit dem KRZN geregelt. Die einfache technische Unterstützung fällt unter den First-Level-Support. Dafür haben die Schulen jeweils eine medienbeauftragte Lehrkraft benannt und geschult. Für den Second-Level-Support nutzt die Gemeinde Hünxe einen Administrator des KRZN im Umfang einer Vollzeit-Stelle. Dadurch kann die Gemeinde Hünxe beim Schul-IT-Support unmittelbar auf die Ressourcen und das Know-how des KRZN zurückgreifen.

Die Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Hünxe wird nicht durch ein interdisziplinäres Abstimmungsgremium bzw. eine Arbeitsgruppe begleitet. Es findet aber durchaus am Bedarf der Schulen orientiert ein Austausch zwischen Schulleitungen, Medienbeauftragten und dem Schulträger statt. Dazu kommen engmaschige Austausche zwischen den Medienbeauftragten der Schulen und dem Schulträger, insbesondere beim Schulsupport. Aus den Abstimmungsprozessen heraus konnte die Gemeinde Hünxe als Schulträger eine Reihe von Fördermitteln im Rahmen der Programme „Gute Schule 2020“ und „DigitalPakt Schule“ in Anspruch nehmen. Damit wurde seit 2018 die Digitalisierung der Schulen in Hünxe verstärkt vorangetrieben. Das betrifft zum einen die Ausstattung von SuS sowie Lehrkräften mit Convertible-Notebooks und Tablets. Zum anderen wurden verschiedene bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur und die Beschaffung und Installation von Präsentationstechnik realisiert. Die gpaNRW konnte das im Zuge eines Besuches der Gesamtschule am 13. Juli 2023 mit dem IT-Verantwortlichen gut nachvollziehen.

→ **Empfehlung**

Die weiteren Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Hünxe sollten durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe begleitet werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.

### 4.3.2 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.

- Bei der Digitalisierung der Schulen hat die Gemeinde Hünxe die pädagogischen Vorgaben der Schulen und die daraus resultierenden Ausstattungsplanungen weitestgehend umgesetzt. Das betrifft auch die digitale Infrastruktur der Schulen. Im interkommunalen Vergleich heben sich die Ausstattungsquoten sehr positiv hervor.

*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 bereitstellen.*
- *Eine Kommune sollte eine möglichst flächendeckende Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.*
- *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 vorgefundene IT-Ausstattung an den Schulen in der **Gemeinde Hünxe** basiert nicht auf der Grundlage eines schulübergreifenden MEP. Dennoch fußt sie in gewisser Weise auf eine strategische und fortgeschriebene Ausstattungsplanung. Dazu kommen diverse umgesetzte Maßnahmen aus den Förderprogrammen „Gute Schule 2020“ und dem „DigitalPakt Schule“.

Eine Übersicht über die Ausstattungsplanung und den Realisierungsfortschritt inklusive Finanzierung gibt es in Form eines Sachstandsberichtes der Verwaltung über die Gesamtschule an den Ausschuss für Schule, Jugend, Kultur und Sport bzw. Haupt- und Finanzausschuss. Der Bericht enthält den Planungssachstand bis zum Jahr 2022. Die Sachstände und Planungen zur Digitalisierung der Grundschulen sind in Aktenvermerken festgehalten. Aus dem Förderprogramm „DigitalPakt Schule“ wurden alle zur Verfügung stehenden Fördermittel durch die Gemeinde Hünxe in Höhe von 415.820 Euro abgerufen.

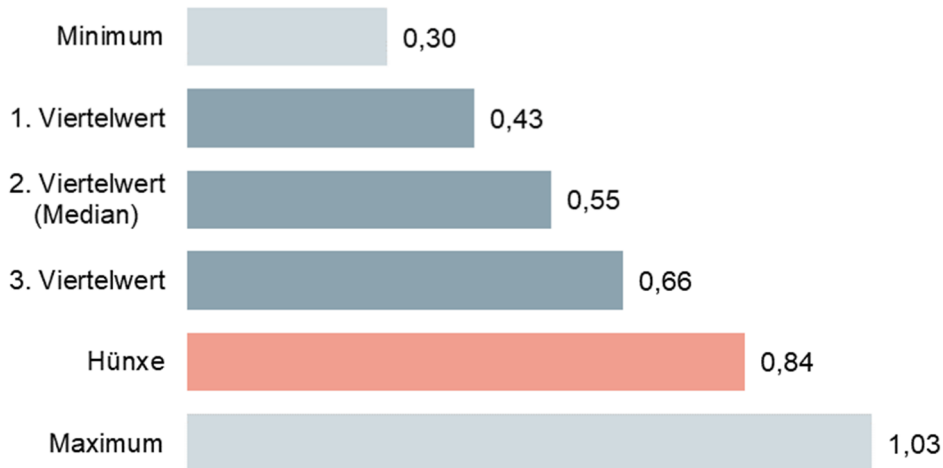
Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst performante Anbindung an das Internet. Nur so kann der Schulträger den schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden und für die Zukunft Reserven vorhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Giga-byte Bereich hinein. Die Gemeinde Hünxe verfügt aktuell an allen Schulen über leistungsstarke Glasfaseranschlüsse mit einem Internetzugang von 200 MBit an den Grundschulen und 400



MBit an der Gesamtschule. Dazu können alle Schulungsräume über WLAN/LAN auf das Internet zugreifen. Damit sind die Hünxener Schulen bei der Internetanbindung gut für die Zukunft gerüstet.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Stand der Digitalisierung hinsichtlich der Schülerausstattung an den Grundschulen in der Gemeinde Hünxe wie folgt dar:

**IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22**



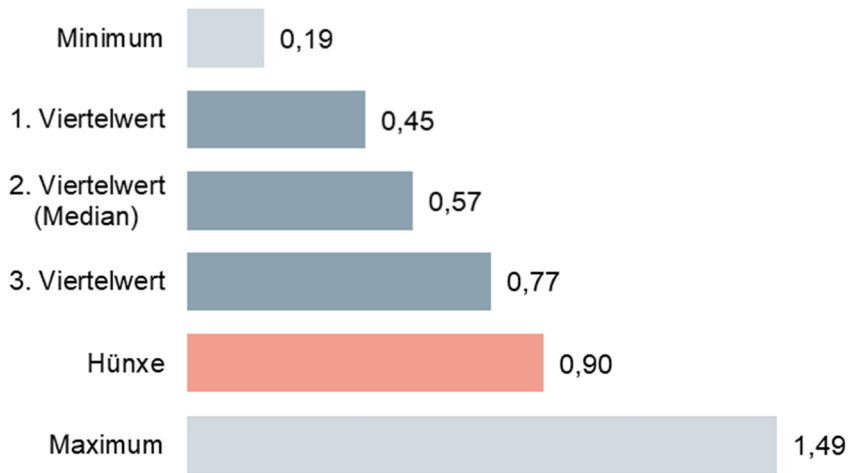
In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit dem erzielten Kennzahlenwert erreicht die Gemeinde Hünxe im Vergleichsjahr bei der Anzahl der IT-Endgeräte, die pro SuS zu Lehr- und Lernzwecken an den drei Grundschulen eingesetzt wird, eine sehr hohe Ausstattungsquote. Die meisten Vergleichskommunen stellen weniger IT-Endgeräte für die SuS an den Grundschulen zur Verfügung. Die Ausstattung der SuS mit IT-Endgerät variiert an den Grundschulen ein wenig. Sie schwankt zwischen 0,85 an der Karl-Vogels-Grundschule, 0,75 an der Grundschule „Am Dicken Stein“ und 0,90 an der Otto-Pankok-Grundschule. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an den Grundschulen haben die Convertible-Notebooks. Dazu gibt es Klassensätze an Tablets. Die durch die Grundschulen in den Gesprächen zur Medienentwicklungsplanung gewünschte Ausstattung der SuS mit IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke konnte in der Gemeinde Hünxe bereits weitestgehend realisiert werden. Die geplante Anschaffung von weiteren Tablets ist für das laufende und Folgejahr geplant.

An der Gesamtschule ergibt sich folgende Situation:

**IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22**



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch bei der Gesamtschule erreicht die Gemeinde Hünxe im Vergleichsjahr bei der Anzahl der IT-Endgeräte, die pro SuS zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt wird, ebenfalls eine hohe Ausstattungsquote. Der überwiegende Teil der Vergleichskommunen setzte weniger IT-Endgeräte für die SuS an den weiterführenden Schulen ein. Damit steht rechnerisch pro SuS an der Gesamtschule annähernd ein IT-Endgerät zur Verfügung. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung haben auch hier die Convertible-Notebooks gefolgt von den Tablets. Es stehen ausschließlich mobile IT-Endgeräte für die pädagogische Arbeit zur Verfügung. Die im Medienkonzept der Gesamtschule gewünschte Ausstattung der SuS mit IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke konnte in der Gemeinde Hünxe ebenfalls bereits weitestgehend realisiert werden. Auch hier ist eine weitere Ausstattung der Gesamtschule mit Tablets bis ins Folgejahr 2024 geplant.

Bei der Ausstattung der Klassenräume der Grundschulen mit Präsentationstechnik ergibt sich folgendes Bild:

### Präsentationsgeräte je Klasse in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Hünxe	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	1,04	0,00	0,04	0,42	1,12	1,76	57
Beamer	0,04	0,00	0,06	0,18	0,61	2,96	57
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,04	0,36	1,90	57
Dokumentenkameras und Visualizer	0,09	0,00	0,00	0,14	0,60	1,90	57

Bei der Ausstattung der Grundschulklassen in Hünxe mit Präsentationstechnik zeigt sich im interkommunalen Vergleich, dass die Nutzung von interaktiven Tafeln eine starke Ausprägung aufweist. Dass jede Klasse mit mehr als einem Präsentationsgerät ausgestattet ist liegt daran, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt. Zusätzlich gibt es noch einen Beamer und zwei Dokumentenkameras. Insgesamt weisen deutlich mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen einen niedrigeren Ausstattungsgrad bei den interaktiven Tafeln auf. Die Ausstattung der Grundschulklassen mit interaktiven Tafeln ist in der Gemeinde Hünxe flächendeckend und damit sind auch die pädagogischen Anforderungen der Grundschulen an die Präsentationstechniken erfüllt. Die Ausstattung der Grundschulen mit Präsentationstechnik konnte bereits mithilfe des Förderprogramms „Gute Schule 2020“ realisiert werden.

Bei den Präsentationstechniken je Klasse sieht es an der Gesamtschule im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

### Präsentationsgeräte je Klasse in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Hünxe	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	1,32	0,00	0,04	0,42	1,12	1,76	42
Beamer	0,08	0,00	0,06	0,18	0,61	2,96	42
Großformatige Bildschirme	0,05	0,00	0,00	0,04	0,36	1,90	42
Dokumentenkameras und Visualizer	0,14	0,00	0,00	0,14	0,60	1,90	42

Auch die Ausstattung der Klassen in der Gesamtschule zeigt einen klaren Schwerpunkt bei den interaktiven Tafeln. Die Ausstattungsquote der Gesamtschulklassen in Hünxe mit interaktiven Tafeln zählt im interkommunalen Vergleich zu den Topwerten. Auch an der Gesamtschule sind neben den Klassenräumen noch weitere Unterrichtsräume mit interaktiven Tafeln ausgestattet. Diese kommen sogar noch umfangreicher als in den Grundschulen zum Einsatz. Beamer, großformatige Bildschirme, Dokumentenkameras und Visualizer sind in geringer Anzahl ergänzend verfügbar. Auch die Ausstattung der Gesamtschule mit Präsentationstechnik hat die Gemeinde Hünxe bereits mithilfe des Förderprogramms „Gute Schule 2020“ realisiert.

Insgesamt zeigt sich die IT-Endgeräteausstattung in den Schulen der Gemeinde Hünxe auf dem aktuellen Stand der Technik. Das durchschnittliche Alter bei den im pädagogischen Bereich eingesetzten IT-Endgeräten an der Gesamtschule und an den Grundschulen beträgt nach Angaben des Fachamtes ein Jahr. IT-Endgeräte im pädagogischen Bereich, die deutlich über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer von fünf Jahren hinaus eingesetzt werden, gibt es in den Schulen der Gemeinde Hünxe nicht.

Die Gemeinde Hünxe beziffert ihre verbleibenden Stellenanteile für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT auf 0,2 Vollzeit-Stellen. Der Schulsupport wird über einen Administrator des KRZN mit einem Stellenanteil von 1,0 Vollzeit-Stellen abgewickelt. Damit hat die Gemeinde Hünxe einen erheblichen Anteil der Aufgaben bei der Schul-IT ausgelagert. Hinweise auf Probleme hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Personalressourcen bei IT an Schulen gab es laut Fachamt zum Prüfungszeitpunkt nicht.

### 4.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI<sup>49</sup>-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**

Bei der IT-Sicherheit der Schulen in der Gemeinde Hünxe bestehen insbesondere Defizite im konzeptionellen Bereich.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der Gemeinde Hünxe erfüllt sind.

<sup>49</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

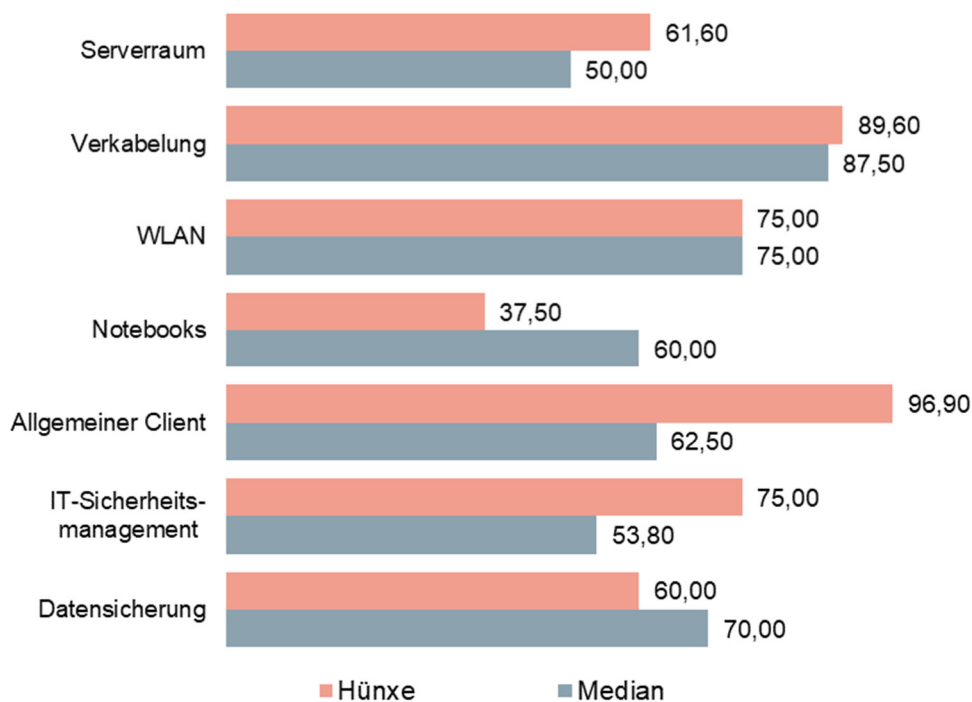
### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der bisher geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Hünxe liegt mit 71,10 Prozent jedoch deutlich darüber.

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

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in den meisten geprüften Aspekten. Die Erfüllungsgrade der einzelnen Sicherheitsaspekte in den vier Schulen fallen sehr ähnlich aus. Die Gemeinde Hünxe erreicht mit ihrem Gesamterfüllungsgrad den von der gpaNRW empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent jedoch noch nicht. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen

insbesondere Defizite im konzeptionellen Bereich. Aber auch im technischen Bereich besteht Optimierungspotenzial.

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

→ **Empfehlung**

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

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – IT an Schulen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>IT an Schulen</b>					
F1	Die Gemeinde Hünxe hat die Digitalisierung der Schulen bisher sehr effizient vorangetrieben, auch wenn die Medienentwicklungsplanung nicht in einen fundierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan (MEP) mündet. Das birgt das Risiko von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.	94	E1.1	Die Gemeinde Hünxe sollte die weitere Digitalisierung der Schulen auf Basis eines Medienentwicklungsplans vorantreiben, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen aufbaut.	98
			E1.2	Die Gemeinde Hünxe sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehenden Kosten vollständig, schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.	99
			E1.3	Die Gemeinde Hünxe sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.	100
			E1.4	Die weiteren Planungen zur Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Hünxe sollten durch eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe begleitet werden, die alle dafür notwendigen Akteure mit einbindet.	127
F2	Bei der IT-Sicherheit der Schulen in der Gemeinde Hünxe bestehen insbesondere Defizite im konzeptionellen Bereich.	100	E2	Die Gemeinde Hünxe sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	102

## 5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Ordnungsbehördliche Bestattungen**

In der Gemeinde Hünxe sind ordnungsbehördliche Bestattungen bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Gemeinde Hünxe rechtmäßig. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen als Ersatzvornahme, beauftragte die Gemeinde in der Vergangenheit gleichzeitig die Einäscherung der Urne sowie die Urnenbeisetzung. Die Beisetzung der Urne erfolgte daher nicht regelhaft im gestreckten Vollstreckungsverfahren. Positiv ist, dass die Gemeinde Hünxe ihr Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme im Verlauf der Prüfung geändert hat und diese nun insgesamt rechtmäßig durchführt. Bei einer Feuerbestattung als Ersatzvornahme veranlasst die Gemeinde seit dem Jahr 2023 zunächst nur noch die Einäscherung im Wege des Sofortvollzugs zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr. Die Urnenbeisetzung wird dagegen im gestreckten Vollstreckungsverfahren durchgeführt.

Die Aufgabenerledigung der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgt in der Gemeinde Hünxe routiniert, aber noch ohne verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen. Die Gemeinde sollte wie geplant ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen für den Bereich ordnungsbehördliche Bestattungen entwickeln und nutzen.

Die Gemeinde Hünxe hat bei ordnungsbehördlichen Bestattungen einen vergleichsweise sehr hohen Fehlbetrag. Auf den Fehlbetrag wirkt sich belastend aus, dass den Aufwendungen in den betrachteten Jahren weder Erträge aus Kostenerstattungen noch aus dem Nachlass der Verstorbenen gegenüberstehen. Gleichzeitig sind auch die Aufwendungen der Gemeinde Hünxe für ordnungsbehördliche Bestattungen sehr hoch. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass auf den Friedhöfen, auf denen die ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt werden, keine anonymen Beisetzungen möglich sind. Diese sind regelmäßig kostengünstiger. Zum anderen sind die Aufwendungen für die Leistungen der eingesetzten Bestattungsunternehmen in Hünxe besonders hoch. Die Gemeinde Hünxe sollte durch regelmäßige Markterkundungen und Preisfragen bei Bestattungsunternehmen und Friedhofsverwaltungen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen.



## 5.2 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.

## 5.3 Örtliche Strukturen

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

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

In der Gemeinde Hünxe befinden sich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen, die das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle aber nicht maßgeblich beeinflussen. Ein Krankenhaus oder Hospiz, das zu mehr ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen führen kann, ist in Hünxe nicht ansässig.

In der Gemeinde Hünxe gibt es keinen kommunalen Friedhof. Ordnungsbehördliche Bestattungen erfolgen in Hünxe auf den beiden kirchlichen Friedhöfen. Anonyme Bestattungen sind auf

keinem dieser Friedhöfe möglich. Anonyme Beisetzungen, insbesondere anonyme Feuerbestattungen, sind regelmäßig kostengünstiger als Beisetzungsarten, bei denen eine namentliche Kennzeichnung der Grabstätte, wie z.B. durch einen Grabstein oder eine Plakette, erfolgt. Auf die Aufwendungen der Gemeinde Hünxe für ordnungsbehördliche Bestattungen wirkt sich erhöhend aus, dass die Beisetzungen nicht anonym erfolgen. Nähere Ausführungen dazu folgen im Kapitel 5.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

#### Sterbefälle Hünxe 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	159	192	199

In der Gemeinde Hünxe erhöhen sich die Sterbefälle im Betrachtungszeitraum um rund 25 Prozent. Interkommunal verglichen hat Hünxe in 2021 absolut mehr Sterbefälle als 75 Prozent der 108 mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der Median liegt bei 160 Sterbefällen, der dritte Viertelwert bei 191 Sterbefällen.

#### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Hünxe 2019 bis 2021

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

In der Gemeinde Hünxe schwankt die Gesamtzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitverlauf. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 führt die Gemeinde Hünxe in rund 33 Prozent aller gemeldeten Fälle keine ordnungsbehördliche Bestattung durch. Unverzügliche intensive Ermittlungsmaßnahmen des Ordnungsamtes der Gemeinde Hünxe nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles tragen in diesen Fällen maßgeblich dazu bei, dass die Gemeinde die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung vermeiden konnte.

Die Zahl der Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung liegt in den betrachteten Jahren 2019 bis 2021 zwischen ein und drei Fällen und damit auf einem niedrigen Niveau. Von 2019 auf 2020 erhöhen sich die ordnungsbehördlichen Bestattungen um zwei Fälle. In 2021 zeigt das Fallaufkommen dagegen eine rückläufige Tendenz.

#### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Hünxe mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,74	2,21	1,47

In der Gemeinde Hünxe schwankt die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung einwohnerbezogen von 2019 auf 2021.

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Hünxe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,47	0,00	0,00	0,81	1,89	5,74	62

Die Gemeinde Hünxe hat in 2021 mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner als die meisten Vergleichskommunen. Unsere Prüfergebnisse zeigen, dass 22 von 62 Kommunen des Vergleichs, und damit rund 35 Prozent der Kommunen, in 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt haben.

## 5.4 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 Wichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

### 5.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Hünxe beachtet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen die gesetzlich normierten Fristen.

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

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

Die **Gemeinde Hünxe** beachtet die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Die Gemeinde hat eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist das Ordnungsamt auch außerhalb der Dienstzeiten der Verwaltung rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Gemeinde umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält.

In den Fällen, in denen keine zur Bestattung verpflichteten Angehörigen vorhanden sind bzw. diese noch nicht ermittelt oder noch nicht erreicht werden konnten, veranlasst die Ordnungsbehörde als Erstmaßnahme innerhalb der oben genannten gesetzlichen Frist die Abholung der Leiche vom Sterbe- bzw. Auffindeort und lässt diese durch ein Bestattungsunternehmen in eine Leichenhalle überführen.

Etwaige ordnungsbehördliche Erdbestattungen oder mögliche Einäscherungen führt die Gemeinde Hünxe auskunftsgemäß innerhalb der gesetzlichen Frist frühestens 24 Stunden und binnen zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Die Gemeinde Hünxe wählt als Bestattungsform grundsätzlich die Einäscherung mit anschließender Urnenbeisetzung, sofern keine anderslautende Willensbekundung des bzw. der Verstorbenen bekannt oder eine Erdbestattung aus religiösen Gründen erforderlich ist. Dabei hält sie die zehntägige Frist zur Kremierung regelhaft ein.

## 5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Ordnungsbehörde des Gemeinde Hünxe startet unverzüglich mit Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, um diese zum Todesfall zu benachrichtigen und zu der Übernahme der Bestattung aufzufordern.
- Die Mitarbeitenden sind routiniert und nutzen verschiedene Quellen. Durch ihre schnelle und gründliche Ermittlungstätigkeit und die direkte Ansprache von Bestattungspflichtigen kann die Gemeinde Hünxe in einigen Fällen die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen vermeiden.

*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.

Das Ordnungsamt der **Gemeinde Hünxe** recherchiert unverzüglich zu bestattungspflichtigen Angehörigen. Aufgrund der Gemeindegröße sind die verwandtschaftlichen Verhältnisse der Verstorbenen den Verwaltungskräften häufig direkt bekannt, so dass diese sofort auf bestattungspflichtige Angehörige zugehen können. In einigen Fällen befragt das Ordnungsamt auch den Bürgermeister der Gemeinde Hünxe zu Angehörigen der verstorbenen Person. Durch seine regelmäßigen Geburtstagsbesuche bei den hochbetagten Hünxer Einwohnerinnen und Einwohnern kannte er die Verstorbenen zum Teil persönlich und kann manchmal Hinweise und Informationen zu Angehörigen geben.

Die Ordnungsbehörde überprüft ihr Melderegister, das vom Standesamt geführte Personenstandsregister sowie Stamm- und Familienbücher auf Hinweise zu möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen. Außerdem nimmt das Ordnungsamt Kontakt mit dem Sozialamt und der Pflegeberatung auf um festzustellen, ob dort Informationen zu Angehörigen bekannt sind. Weiterhin geht das Ordnungsamt Hinweisen aus der Nachlasssicherung nach und befragt etwaige Betreuungspersonen, Nachbarn oder Freunde zu Angehörigen. Bei anderen Wohn- bzw. Geburtsorten der verstorbenen Person oder von möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen, ersucht die Gemeinde Hünxe die zuständigen Behörden unverzüglich um Amtshilfe.

Im Rahmen der Gefahrenabwehr begeht die Gemeinde Hünxe bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen auch etwaige Wohnräume von Verstorbenen, um Hinweise auf bestattungspflichtige Angehörige, Vermögen, Versicherungen, Vorsorgeverträge und ähnliches zu ermitteln. Solche Begehungen erfolgen immer durch mindestens zwei Beschäftigte des Ordnungsamtes. So stellt die Gemeinde das Vieraugenprinzip sicher. Befindet sich die Wohnung der bzw.

des Verstorbenen außerhalb des Gebietes der Gemeinde Hünxe, bittet die Gemeinde die zuständige Kommune um Amtshilfe.

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

Wenn es der Gemeinde gelingt, bestattungspflichtige Angehörige noch vor der Beisetzung bzw. vor der Einäscherung zu ermitteln, geht das Ordnungsamt folgendermaßen vor. Das Ordnungsamt erstellt ein Anschreiben, in dem es verpflichtete Angehörige pietätvoll über den Todesfall informiert, über die Bestattungspflicht aufklärt und diese bittet, sich umgehend mit dem Ordnungsamt in Verbindung zu setzen. Das Anschreiben wird zusätzlich mit dem Hinweis versehen, dass es als Anhörung gemäß § 28 VwVfG NRW zu werten ist. Aufgrund der Eilbedürftigkeit stellen Beschäftigte des Ordnungsamtes das Anschreiben innerhalb des Gemeindegebietes von Hünxe in den Briefkasten oder durch persönliche Aushändigung zu. Sofern die verpflichteten Angehörigen außerhalb von Hünxe leben, bittet die Gemeinde die zuständige Kommune um Amtshilfe. In diesen Fällen versendet die Ordnungsbehörde ihr Anschreiben per E-Mail an die Wohnort-Kommune und bittet um Zustellung durch deren Bedienstete gegen Empfangsbekanntnis gemäß § 5 Verwaltungszustellungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LZG NRW).

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

Die Gemeinde Hünxe dokumentiert ihr Vorgehen und ihre Ermittlungsergebnisse in einer digitalen Fallakte. Die sachbearbeitende Fachkraft des Ordnungsamtes erfasst darin alle Dokumente und Schriftstücke, welche für die Bearbeitung eines Falles maßgeblich sind.

### 5.4.3 Art der Bestattung

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

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

Die **Gemeinde Hünxe** führt ordnungsbehördliche Bestattungen in der Regel als Feuerbestattung durch, da dies generell die kostengünstigere Bestattungsart ist. Wie in Kapitel 5.3 Örtliche Strukturen dargestellt, gibt es in Hünxe keinen kommunalen Friedhof. Die Gemeinde veranlasst ordnungsbehördliche Bestattungen grundsätzlich auf den beiden kirchlichen Friedhöfen in Hünxe. Anonyme Bestattungen, die eine wirtschaftliche günstige Form der Bestattung darstellen, sind auf beiden Friedhöfen nicht möglich. Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in Hünxe folgen im Kapitel 5.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung.

Die Ordnungsbehörde der Gemeinde überprüft, ob von der verstorbenen Person ein Testament, eine Bestattungsvorsorge oder ähnliches vorliegt. Sofern eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung existiert, veranlasst die Gemeinde Hünxe die Bestattung als Erdbestattung. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Gemeinde Hünxe rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

#### 5.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Gemeinde Hünxe führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme seit der Anpassung Ihres Vorgehens bei Feuerbestattungen im Jahr 2023 insgesamt rechtmäßig durch.

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

Die **Gemeinde Hünxe** handelt bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen immer dann im Rahmen der Ersatzvornahme, wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige zwar vorhanden sind, diese die Bestattung ihres Angehörigen jedoch nicht bzw. nicht rechtzeitig vornehmen. Im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 hat die Gemeinde Hünxe keine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt, da die Verstorbenen keine bestattungspflichtigen Angehörigen hatten. Vor und nach dem Betrachtungszeitraum gab es in Hünxe aber bereits ordnungsbehördliche Bestattungsfälle, bei denen die Gemeinde im Wege der Ersatzvornahme tätig geworden ist.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme leitet die Gemeinde Hünxe ein Verwaltungsverfahren (Erlass Ordnungsverfügung) ein, sobald ihr durch die Ermittlungen der Ordnungsbehörde bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme mit Anordnung der sofortigen Vollziehung und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Gemeinde Hünxe ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU) oder durch einen Boten. Sofern absehbar ist, dass der oder die Bestattungspflichtige die Bestattung nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlasst, leitet die Gemeinde Hünxe weitere Schritte

der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU oder Boten zu und führt die Bestattung in Eigenregie als Ersatzvornahme durch.

Wie bereits unter Ziffer 5.4.1 dieses Berichts beschrieben, führt die Gemeinde Hünxe ordnungsbehördliche Bestattungen vorrangig als Feuerbestattung durch. Bei Feuerbestattungen als Ersatzvornahme beauftragte das Ordnungsamt das durchführende Bestattungsunternehmen bisher gleichzeitig mit der Einäscherung und der Urnenbeisetzung. Durch dieses Vorgehen bestand für die Gemeinde Hünxe das Risiko, ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen in einem etwaigen Verwaltungsstreitverfahren nicht vollumfänglich geltend machen zu können. Grund dafür ist, dass die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, zunächst durch die fristgerechte Einäscherung beseitigt wird. Der Gesetzgeber hat für die anschließende Urnenbeisetzung eine Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben. Deshalb sollte die Urnenbeisetzung, anders als die Einäscherung, nicht im Wege des Sofortvollzugs, sondern im gestreckten Vollstreckungsverfahren erfolgen. Im Verlauf der Prüfung passte die Gemeinde Hünxe ihr Vorgehen bei Feuerbestattungen als Ersatzvornahme an. Seit 2023 veranlasst die Gemeinde, unter Wahrung der bestattungsrechtlichen Fristen, die Einäscherung der Urne sowie die Urnenbeisetzung zeitlich voneinander getrennt.

Erdbestattungen als Ersatzvornahme nimmt die Gemeinde Hünxe nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

Somit führt die Gemeinde Hünxe ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme seit 2023 sowohl bei Erd- als auch bei Feuerbestattungen rechtmäßig durch.

#### 5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

##### → Feststellung

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

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

Die **Gemeinde Hünxe** hat in den von der gpaNRW geprüften Jahren keine ordnungsbehördlichen Bestattungen veranlasst, bei denen sie im Anschluss Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten geltend machen konnte.



Grundsätzlich macht die Gemeinde Hünxe ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung erstatten. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes erhebt die Gemeinde Hünxe bislang nicht. Dadurch ließ die Gemeinde in der Vergangenheit ihren Rechtsanspruch ungenutzt, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

Die Gemeinde Hünxe setzt sich in allen Fällen vorsorglich mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, um ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren anzumelden.

→ **Empfehlung**

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

## 5.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hünxe verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.

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

Die **Gemeinde Hünxe** wird sowohl während als auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeiten über ordnungsbehördliche Bestattungsfälle verständigt. Während der Dienstzeiten kümmert sich die zuständige Fachkraft des Ordnungsamtes um die Be- und Weiterbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Bei Abwesenheiten der Fachkraft stellt die Gemeinde per Vertretungsregelung sicher, dass die Aufgabenerledigung innerhalb der Dienstzeiten der Ver-

waltung gewährleistet ist. Außerhalb der Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung hat die Gemeinde Hünxe einen Rufbereitschaftsdienst eingerichtet, an dem auch Mitarbeitende der Verwaltung aus anderen Ämtern teilnehmen.

Wird das Ordnungsamt bzw. der Bereitschaftsdienst informiert, veranlasst die zuständige Fachkraft als Erstmaßnahme die Abholung der verstorbenen Person zur Kühlung.

Die Gemeinde Hünxe arbeitet routiniert die Fälle der ordnungsbehördlichen Bestattungen ab, da erfahrene Kräfte im Einsatz sind. Prozessbeschreibungen, Checklisten usw. liegen nicht bereit. Die Falldokumentation erfolgt umfangreich und vollständig in einer digitalen Akte, wobei hier keine Vorlagen o.ä. zur Strukturierung und Vereinfachung bestehen. Die Gemeinde plant perspektivisch, Verfahrensstandards für den Bereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen und weitere Aufgabenbereiche zu erarbeiten. Im Zusammenhang mit der vor zwei Jahren erfolgten Einführung eines Dokumentenmanagementsystems plant die Gemeinde perspektivisch eine Prozess-Software einzusetzen, in der der Standardprozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung transparent als Ablaufdiagramm dargestellt werden kann. Die Gemeinde möchte diese Aufgabe möglichst technisch versierten Auszubildenden übertragen, die durch diese Aufgabe zum einen das Wissensmanagement der Gemeinde Hünxe verbessern. Gleichzeitig trägt diese Aufgabe dazu bei, dass die Auszubildenden Fachwissen in den Aufgabenbereichen erlangen können, in denen sie Ablaufdiagramme erstellen.

Prozessdarstellungen, eine Wissensakte, Checklisten o.ä. helfen, die gewünschte Prozessqualität sicherzustellen. Standardisierte Arbeitsabläufe unterstützen die effiziente Aufgabenerledigung insbesondere im Hinblick auf die nicht regelmäßig vorkommenden Fälle. Neben einzelnen Arbeitsschritten sollte die Gemeinde Hünxe auch Zuständigkeiten, Beteiligung von Vorgesetzten sowie gesetzliche Anforderungen aufführen. Es sollten Checklisten für eine inhaltliche Erläuterung und zur Prozessunterstützung gleichfalls für die Falldokumentation genutzt werden. Diese können insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen wie geplant ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.

## 5.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

## 5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

### ➔ Feststellung

Die Gemeinde Hünxe hat einen sehr hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Hohe durchschnittliche Aufwendungen je Fall verbunden mit fehlenden Refinanzierungsmöglichkeiten über Erträge aus Kostenerstattungen oder einem Nachlass wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

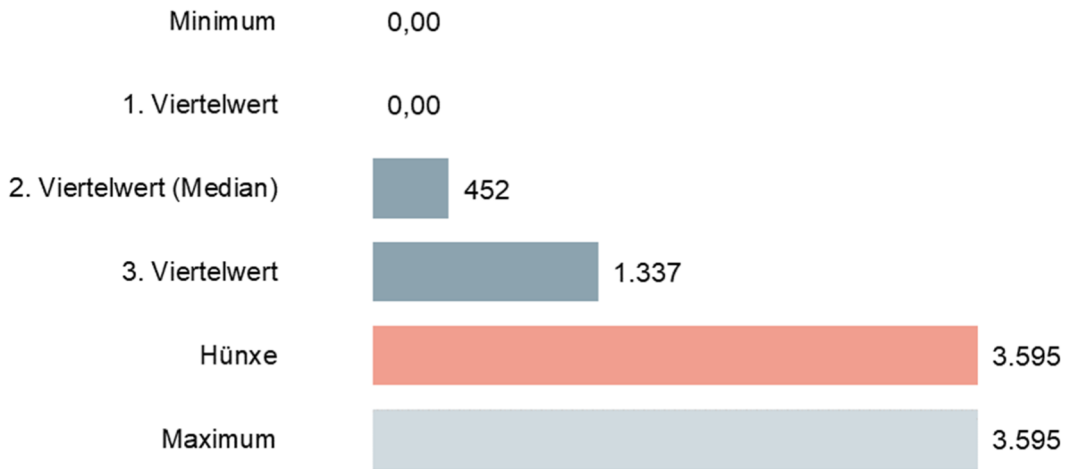
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Hünxe in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	2.375	2.959	3.595

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung hat sich von 2019 bis 2021 in der **Gemeinde Hünxe** um rund 51 Prozent erhöht. In 2019 veranlasste die Gemeinde eine ordnungsbehördliche Bestattung als Feuerbestattung. In beiden Folgejahren gab es in Hünxe sowohl ordnungsbehördliche Erd-, als auch Feuerbestattungen. Da Feuerbestattungen gegenüber Erdbestattungen regelmäßig kostengünstiger sind, ergibt sich in 2019, dem Jahr ohne Erdbestattungen, ein vergleichsweise niedriger fallbezogener Fehlbetrag. In 2020 veranlasste die Gemeinde Hünxe zwei Erd- und eine Feuerbestattung. In einem Fall mit Erdbestattung war eine Bestattungsvorsorge vorhanden, die das eingesetzte Bestattungsunternehmen bei seiner Abrechnung mit der Gemeinde Hünxe berücksichtigte. Gleichwohl übersteigt der fallbezogene Fehlbetrag in 2020 den des Vorjahres um 584 Euro. Von 2020 auf 2021 erhöhte sich der Fehlbetrag abermals. In 2021 führte die Gemeinde Hünxe in ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen eine Erd- und eine Feuerbestattung durch.

### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Hünxe hat im Vergleich 2021 mit Abstand den höchsten Fehlbetrag je Fall bei den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen. Für den hohen Fehlbetrag sind drei Gründe maßgeblich:

- Die Gemeinde Hünxe prüft für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Gemeinde ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Allerdings versterben in Hünxe auch Menschen ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In diesen Fällen kann die Gemeinde ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig realisieren. Im Prüfungszeitraum 2019 bis 2021 gab es in Hünxe keine ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, bei denen die Gemeinde ihren Kostenerstattungsanspruch geltend machen oder die Bestattungskosten durch den Nachlass der verstorbenen Person decken konnte. Daher konnte die Gemeinde ihre Aufwendungen weder anteilig noch vollständig durch Erträge refinanzieren.
- Zudem veranlasste die Gemeinde Hünxe eine der beiden ordnungsbehördlichen Bestattungen als Erdbestattung, da ihr eine entsprechende Willensbekundung zur Erdbestattung bekannt war. Erdbestattungen sind gegenüber Urnenbestattungen regelmäßig teurer.
- Außerdem werden ordnungsbehördliche Bestattungen in Hünxe, anders als in den meisten Vergleichskommunen, nicht anonym durchgeführt. Die Grabkosten für nicht-anonyme

Erd- und Urnenbestattungen sind regelmäßig höher als die von anonymen Grabarten. Durch das Zusammenspiel der drei benannten Faktoren bildet die Gemeinde beim Fehlbetrag je Fall durchgeführter Bestattung im Vergleich das Maximum des Vergleiches ab. Dahingegen gelingt es etwa einem Drittel der Vergleichskommunen im Jahr 2021, ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle komplett zu refinanzieren.

→ **Empfehlung**

Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Gemeinde Hünxe Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.

## 5.6.2 Aufwendungen

→ **Feststellung**

Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Gemeinde Hünxe vergleichsweise sehr hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus.

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

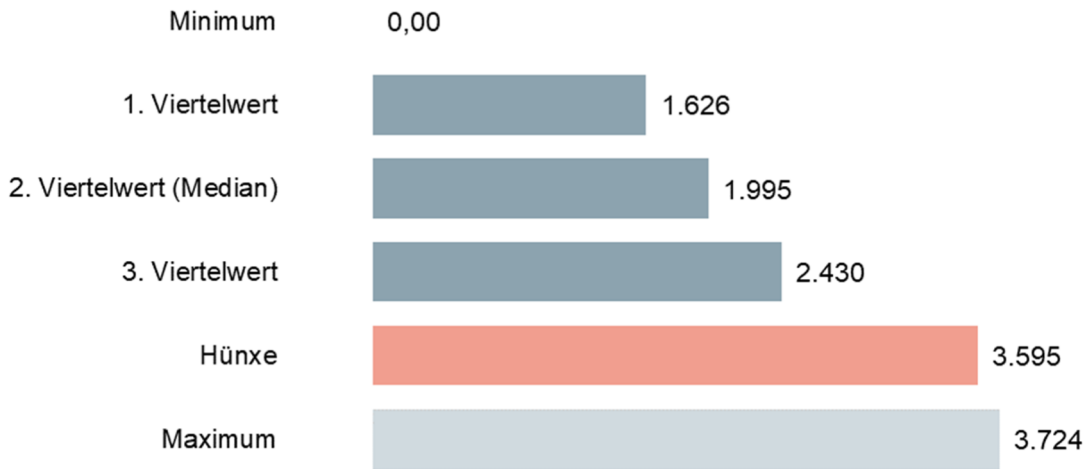
Die **Gemeinde Hünxe** arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen vorrangig mit den beiden ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Die Beauftragung richtet sich regelmäßig nach dem Ortsteil, in dem sich der Sterbefall ereignet hat bzw. nach der Erreichbarkeit der Bestattungsunternehmen. Wenn eine verstorbene Person einen Vorsorgevertrag mit anderen Bestattungsunternehmen geschlossen hat, beauftragt die Gemeinde dieses Bestattungsunternehmen und trägt etwaige nicht gedeckte Bestattungskosten.

### Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Hünxe in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.375	8.877	7.190
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.375	2.959	3.595

Die Aufwendungen der Gemeinde Hünxe je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sind im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 um rund 51 Prozent gestiegen.

### Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Hünxe hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen im Vergleich die zweithöchsten Aufwendungen je Bestattungsfall. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in Hünxe im Schnitt rund 80 Prozent über dem Median. Wie in Kapitel 5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen dargestellt, veranlasste die Gemeinde Hünxe im Vergleichsjahr 2021 eine Erd- und eine Feuerbestattung. Da ein Teil der Vergleichskommunen ordnungsbehördliche Bestattungen ausschließlich als kostengünstigere Feuerbestattungen durchgeführt hat, wirken sich die höheren Aufwendungen der Erdbestattung in Hünxe negativ auf die Positionierung der Gemeinde im Vergleich aus. Für die durchgeführte ordnungsbehördliche Erdbestattung entstanden der Gemeinde Hünxe Aufwendungen von 4.309 Euro. Davon entfielen 1.919 Euro auf die erbrachten Leistungen des Bestattungsunternehmens und 2.390 Euro auf die Friedhofsgebühren. Allerdings wendet die Gemeinde Hünxe auch für eine ordnungsbehördliche Bestattung als Feuerbestattung mehr auf als viele Vergleichskommunen. In 2021 lagen die Aufwendungen einer ordnungsbehördlichen Feuerbestattung bei 2.515 Euro, von denen 1.280 Euro den Leistungen des Bestattungsunternehmens und 1.235 Euro den Friedhofsgebühren zuzurechnen waren. Wie zuvor dargestellt, wirkt sich auf die Friedhofsgebühren erhöhend aus, dass Beisetzungen auf einem der kirchlichen Friedhöfe in Hünxe nicht anonym durchgeführt werden können. Möglichkeiten zur Aufwandssenkung der Friedhofsgebühren bestehen für die Gemeinde Hünxe durch die Wahl eines anderen Friedhofs für ordnungsbehördliche Bestattungen mit niedrigeren Friedhofsgebühren und anonymen Beisetzungsmöglichkeiten. Dazu könnte die Gemeinde Hünxe zum Beispiel eine Markterkundung bei Friedhofsverwaltungen außerhalb von Hünxe durchführen.

Die Bestattungsleistungen des beauftragten Bestattungsunternehmens sollten sich bei ordnungsbehördlichen Bestattungen auf ein einfaches, aber würdevolles Maß beschränken. Für Bestattungsleistungen im Zeitraum 2019 bis 2021 wendete die Gemeinde Hünxe für insgesamt sechs durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen im Schnitt 1.870 Euro auf. Orientiert am Median 2021, der die durchschnittlichen Fallaufwendungen einer ordnungsbehördlichen Bestattung inkl. der Leistungen des Bestattungsunternehmens, der Friedhofsgebühren und ggf. weiterer Aufwendungen abbildet, liegen auch die Bestattungsleistungen in der Gemeinde Hünxe auf einem hohen Niveau. Die Gemeinde Hünxe hat die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht ausgeschrieben und auch keine Markterkundungen bei anderen, nicht ortsansässigen, Bestattungsunternehmen durchgeführt. Daher fehlt es der Gemeinde an Transparenz, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hünxe sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen und Friedhofsverwaltungen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.

### 5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

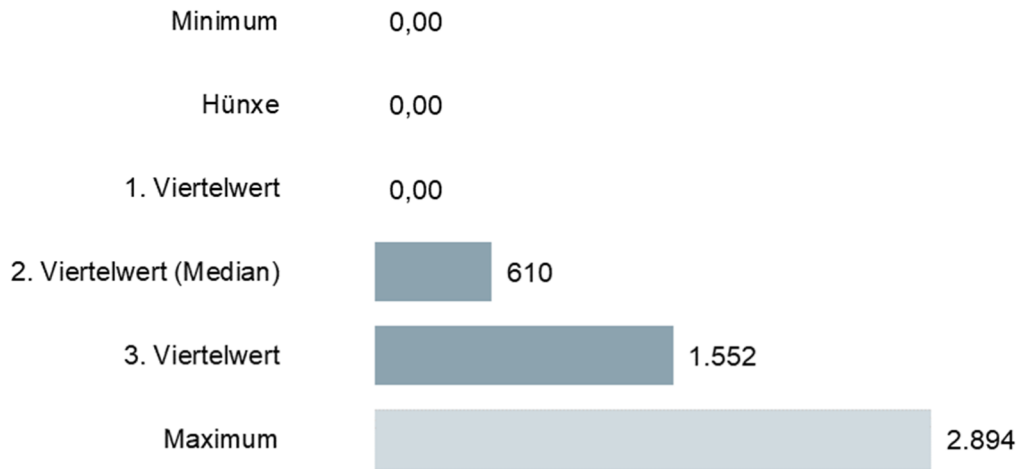
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

#### Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Hünxe 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	0,00
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	0,00

Bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen, die die **Gemeinde Hünxe** in den Jahren 2019 bis 2021 durchführte, handelte es sich durchweg um Fälle, in denen keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden waren. Deshalb liegen die Kostenerstattungen sowohl absolut gesehen als auch fallbezogen in allen betrachteten Jahren bei null Euro.

### Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:





## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Ordnungsbehördliche Bestattungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
<b>Rechtmäßigkeit</b>					
F1	Die Gemeinde Hünxe macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen geltend, wenn sie eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt hat. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde Hünxe bislang jedoch nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	144	E1	Die Gemeinde Hünxe sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.	145
<b>Verfahrensstandards</b>					
F2	Die Gemeinde Hünxe verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.	145	E2	Die Gemeinde Hünxe sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen wie geplant ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen.	146
<b>Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung</b>					
F3	Die Gemeinde Hünxe hat einen sehr hohen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Hohe durchschnittliche Aufwendungen je Fall verbunden mit fehlenden Refinanzierungsmöglichkeiten über Erträge aus Kostenerstattungen oder einem Nachlass wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	147	E3	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Gemeinde Hünxe Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.	149
F4	Die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in der Gemeinde Hünxe vergleichsweise sehr hoch. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus.	149	E4	Die Gemeinde Hünxe sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen und Friedhofsverwaltungen überprüfen, ob sie ihre vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall verringern kann.	151

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)