

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Herzebrock-
Clarholz 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Herzebrock-Clarholz	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	12
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	23
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz	29
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz	35
1. Finanzen	37
1.1 Managementübersicht	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	41
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	52
1.3.5 Schulden und Vermögen	54
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	62

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	64
1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	70
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
2.	Vergabewesen	83
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
2.3	Organisation des Vergabewesens	85
2.3.1	Organisatorische Regelungen	85
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	89
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	93
2.5	Sponsoring	98
2.6	Nachtragswesen	99
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	100
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	102
2.7	Maßnahmenbetrachtung	103
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	104
3.	Informationstechnik an Schulen	109
3.1	Managementübersicht	109
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	110
3.3	IT an Schulen	110
3.3.1	IT-Steuerung	111
3.3.2	Stand der Digitalisierung	116
3.3.3	IT-Sicherheit	122
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	126
4.1	Managementübersicht	126
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	126
4.3	Örtliche Strukturen	127
4.4	Rechtmäßigkeit	128
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	129
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	130
4.4.3	Art der Bestattung	132
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	132
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	133
4.5	Verfahrensstandards	134
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	135
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	136
4.6.2	Aufwendungen	137
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	138

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
5.	Friedhofswesen	140
5.1	Managementübersicht	140
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	141
5.3	Örtliche Strukturen	141
5.4	Friedhofsmanagement	143
5.4.1	Organisation	143
5.4.2	Steuerung	143
5.4.3	Digitalisierung	144
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	145
5.5	Gebühren	146
5.5.1	Kostendeckung	146
5.5.2	Grabnutzung	148
5.5.3	Trauerhallen	148
5.6	Friedhofsflächen	150
5.6.1	Einflussfaktoren	150
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	153
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	155
5.7	Grün- und Wegeflächen	156
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	156
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	157
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
	Kontakt	161

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz 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.

Für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist ein Handlungsbedarf zur Verbesserung der **Haushaltssituation** gegeben. Dieses gilt trotz der positiven Entwicklung bei den Jahresabschlüssen. Verantwortlich für den Handlungsbedarf sind maßgeblich die gestiegene, überdurchschnittliche Konzernverschuldung sowie die bis 2026 kalkulierten Plandefizite. In den betrachteten sechs Jahresabschlüssen von 2016 bis 2021 kann Herzebrock-Clarholz seit 2017 durchgängig Überschüsse erwirtschaften. Hierdurch konnte mit aktuell 11,6 Mio. Euro ein beachtlicher Bestand bei der Ausgleichsrücklage aufgebaut werden. Herzebrock-Clarholz profitiert, wie viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Dieses zeigt sich besonders an den grundsätzlich steigenden Erträgen bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Aufgrund der Steuerstärke ist die Gemeinde Herzebrock-Clarholz im gesamten Betrachtungszeitraum abundant und erhält insoweit keine Schlüsselzuweisungen.

In diesem Kontext hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz mit 5,3 Mio. Euro eine interkommunal relativ hohe Gewerbesteuerausgleichszahlung erhalten. Mit dieser wurden die durch die COVID-19-Pandemie in 2020 verursachten Mindererträge und Mehraufwendungen beachtlich abgedeckt. Jedoch verbleiben für 2020 und 2021 noch finanzielle Belastungen. Die Gemeinde nimmt eine Isolierung dieser Schäden nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) sowie im aktuellen Haushaltsplan 2023 von Schäden aufgrund des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vor. Dennoch sind bis 2026 durchgängig beachtliche Plandefizite kalkuliert. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich insbesondere aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW in der Haushaltsplanung hingegen nicht.

Erfreulich ist, dass Herzebrock-Clarholz im Kernhaushalt durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse Eigenkapital deutlich aufbauen konnte. Die Eigenkapitalausstattung des Kernhaushaltes der Gemeinde ist als zufriedenstellend bis gut zu bewerten. Die Eigenkapitalquote 1 als

maßgebliche Größe ist in allen Vergleichsjahren interkommunal überdurchschnittlich. Dagegen liegt die Eigenkapitalquote 2, also inklusive der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge, unter dem Median und ist insoweit niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Jedoch plant die Gemeinde Herzebrock-Clarholz für die nächsten Jahre aufgrund der durchgängigen Jahresdefizite eine beachtliche Eigenkapitalreduzierung von 19,3 Mio. Euro. Hierin sind die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG beziehungsweise NKF-CUIG noch nicht eingerechnet. Die Verschuldung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz als Konzern, also Kernhaushalt und Sondervermögen zusammen, ist im Betrachtungszeitraum erheblich gestiegen. Dieses führt dazu, dass die überdurchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde seit 2019 höher sind als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Mit den geplanten volumenträchtigen Investitionen im Kernhaushalt ist zugleich eine weiter steigende Verschuldung verbunden.

Die Verkehrsflächen als wesentliches Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Sicht eine ausgeglichene Altersstruktur. Die Altersstruktur des Immobilienbestandes ist hinsichtlich der verschiedenen Gebäudegruppen differenziert zu sehen. Überwiegend ergibt sich ein zufriedenstellendes Bild.

Die Haushaltspläne liegen nicht rechtzeitig vor. Insoweit verfügt die Gemeinde zu Beginn des Haushaltsjahres nicht über die entsprechenden Beschlüsse zu den Zielsetzungen. Jedoch sind ein Finanzcontrolling sowie ein Berichtswesen implementiert. Hierdurch erhalten Verwaltung und Politik unterjährig die wesentlichen Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung und **Haushaltssteuerung**.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz praktiziert in einem nennenswerten Umfang **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven als auch im investiven Bereich. Seit 2020 werden weniger als 50 Prozent der fortgeschriebenen investiven Ansätze tatsächlich in Anspruch genommen. Das **Fördermittelmanagement** ist in Herzebrock-Clarholz seit Anfang 2021 zentral organisiert. Die Gemeinde verfügt über ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen sowie über eine zentrale Datenbank. Beim **Kredit- und Anlagemanagement** hat die Gemeinde bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen zu strategische Zielen und operativen Verfahrensvorgaben fixiert. Einen solchen Rahmen sollte die Gemeinde beispielsweise in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung schaffen.

Im Bereich des **Vergabewesens** hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz eine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet und nutzt das dort bestehende Fachwissen. Jedoch wird dieses erst bei Vergaben ab einem Volumen von 25.000 Euro praktiziert. Darunterliegende Vergaben wickeln die Bedarfsstellen der Gemeinde selbst ab. Letzteres erschwert eine konsequente Trennung zwischen der Abwicklung des Vergabeverfahrens sowie der Ausführung der Maßnahme. Dieses erhöht insoweit die Korruptionsgefahr.

Interne Grundlagen für die Vergabeverfahren bilden die gemeindliche Dienstanweisung Vergabe sowie die Vergabeordnung. Diese erfassen teilweise nicht mehr die geltende Rechtslage. Die Gemeinde sollte die internen Regelungen in einer aktuellen Dienstanweisung zusammenführen. Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen zum Teil abweichende Vorgehensweisen, fehlende Dokumentationen und Veröffentlichungen sowie unterlassene Nachtragsverfahren. Insoweit bestätigen diese die zum Teil ausgesprochenen Handlungsempfehlungen. Aufgrund einer nicht bestehenden Rechnungsprüfung erfolgen keine Kontrollen der Vergabeverfahren. Das betrifft auch die Nachtragsverfahren, die von den Bedarfsstellen ohne Beteiligung der zentralen Vergabestelle abgewickelt werden. Die bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz festgestellten

Abweichungen zum Auftragswert sind im interkommunalen Vergleich in zwei der drei Jahre niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Dennoch ist eine zentrale Analyse der Abweichungen hilfreich und geboten, um Optimierungen für zukünftige Maßnahmen zu erkennen und den Umfang von Nachträgen zu verringern.

Im Bereich der **Korruptionsprävention** hat die Gemeinde eine entsprechende Dienstanweisung erlassen. Für die erforderliche Aktualisierung kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW herangezogen werden. Weitere Verbesserungs- und Handlungsmöglichkeiten sehen wir insbesondere in der Durchführung einer Schwachstellenanalyse. Hiermit können korruptionsgefährdete Bereiche ermittelt werden. Hinsichtlich des **Sponsorings** empfehlen wir in der Dienstanweisung Korruption verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring aufzunehmen. Auch hier wird die entsprechende Musterdienstanweisung der gpaNRW hilfreich sein. Die Rechte und Pflichten der Beteiligten sollten in einem Sponsoringvertrag geregelt sein.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz besitzt im Bereich der **Informationstechnik (IT) an Schulen** eine gute Basis für die Digitalisierung an ihren Schulen. Wir sehen noch Möglichkeiten, diese gute Ausgangslage durch formalisierte IT-Steuerungsprozesse und eine Optimierung der IT-Sicherheitsstrukturen weiter zu verbessern. Hierzu zählt auch ein schulübergreifender strategischer Medienentwicklungsprozess, dessen Ergebnisse in einen Medienentwicklungsplan münden könnten. Darüber hinaus ermöglicht eine formelle, für alle beteiligten Akteure und Organisationen verbindliche Konzeption auch einen umfassenden, zukunftsgerichteten Blick. Die IT-Ausstattung der kommunalen Schulen in Herzebrock-Clarholz zeigt ein quantitativ und qualitativ sehr gutes Niveau. Damit erfüllt sie die pädagogischen Anforderungen der Schulen.

Zudem ist hilfreich, dass in Herzebrock-Clarholz eine zentrale Stelle einen umfassenden Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die mit ihr verbundenen Kosten hat. Dieses ermöglicht es, Ausstattungsbedarfe und vorgesehene Beschaffungen auch unter wirtschaftlichen Aspekten zu beurteilen. Das IT-Aufgabenspektrum eines Schulträgers wird von der Gemeinde Herzebrock-Clarholz fast vollständig mit eigenem Personal wahrgenommen. Die relativ geringe Personalausstattung sollte im Zuge einer auszuarbeitenden IT-Strategie nochmals kritisch in den Blick genommen werden. Eine personelle Verstärkung steht nunmehr an. Zu geringe Personalressourcen könnten die Umsetzung der weiteren Digitalisierungsziele gefährden. Die bestehenden IT-Sicherheitsstrukturen zeigen teilweise noch Optimierungsbedarfe. Hier sollte die Gemeinde tätig werden, um IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren. Dazu gehören technische Sicherheitsmaßnahmen sowie konzeptionelle Anpassungen.

In der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist die Zahl der **ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle** vergleichsweise niedrig. Die Erreichbarkeit ist durch einen gemeinsamen, mit der Stadt Harsewinkel bestehenden Bereitschaftsdienst gewährleistet. Von den durchzuführenden Beisetzungen in den Jahren 2019 und 2020 konnte die Gemeinde trotz eingehender Bemühungen nur in einem Fall zahlungspflichtige Angehörige ermitteln und eine Kostenerstattung realisieren. In diesem Kontext empfehlen wir, eine Verwaltungsgebühr zur Finanzierung des entsprechenden Verwaltungsaufwandes zu erheben. Verbesserungen sind durch die Erstellung von Checklisten und Arbeitshilfen möglich. Hiermit kann die Gemeinde auch in Zukunft die Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig einen Beitrag zum Wissensmanagement, exemplarisch bei Personalfuktuation, erbringen. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat Urnenbeisetzungen als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt. Die fallbezogenen Aufwendungen bewegen sich im interkommunalen Vergleich auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Sie sind mitverantwortlich für die relativ hohen Fehlbeträge je Fall.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz unterhält im **Friedhofswesen** in dem Ortsteil Herzebrock einen kommunalen Friedhof. Ein weiterer Friedhof in konfessioneller Trägerschaft befindet sich in Clarholz. Dieses spiegelt sich unter anderem in den Strukturkennzahlen im interkommunalen Vergleich wider. Der Wandel in der Bestattungskultur ist ebenso in Herzebrock-Clarholz festzustellen, wobei der Trend zu Urnenbestattungen im Vergleich zu anderen Kommunen noch nicht so ausgeprägt ist. Die dennoch bereits eingetretenen sowie perspektivischen veränderten Flächenbedarfe haben in Herzebrock-Clarholz zu einer Neuausrichtung geführt. Mithilfe einer extern erstellten Friedhofsentwicklungsplanung wird insbesondere eine zielgerichtete Belegungssteuerung und damit auch eine Konzentration der Bestattungen auf eine Kernfläche des Friedhofs erreicht. Zugleich werden auslaufende Flächen sukzessive einer extensiven Nutzung zugeführt und einzelne Zuwegungen zurückgebaut. Dies geschieht auch mit dem Ziel, nicht benötigte Friedhofsflächen perspektivisch aufgeben zu können.

In Herzebrock-Clarholz ist die Aufgabenzuordnung im Friedhofswesen klar geregelt. Verbesserungen sehen wir in einem digitalen Friedhofskataster auf Basis der bestehenden Friedhofsplanung sowie Einbindung in das vorhandene Geoinformationssystem (GIS). Zudem ist eine Verbesserung der Datenlage geboten, unter anderem hinsichtlich der Grün- und Wegeflächen und den damit verbundenen Unterhaltungsaufwendungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war ein interkommunaler Vergleich zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit nicht möglich. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz informiert die Öffentlichkeit auf ihrer Homepage in differenzierter Form über die Bestattungsmöglichkeiten auf dem kommunalen Friedhof.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen ist mit rund 73 Prozent im Jahr 2021 niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Bei der Trauerhalle schwankt der Kostendeckungsgrad deutlich, so dass auch die Positionierung im interkommunalen Vergleich variiert.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Herzebrock-Clarholz

0.2.1 Strukturen

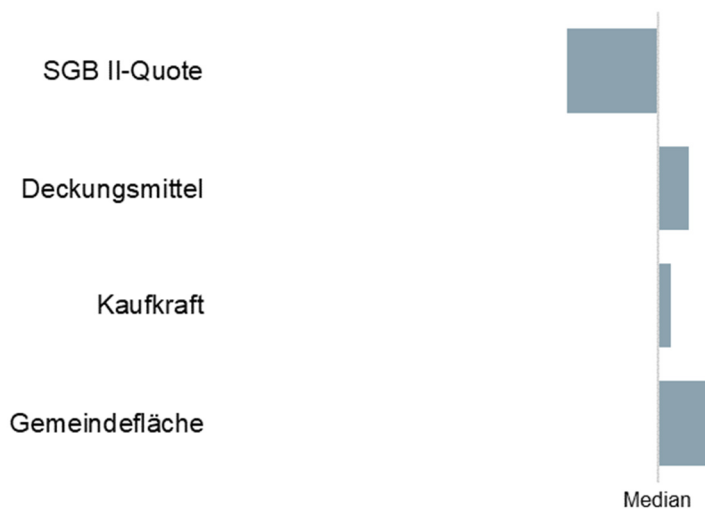
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Herzebrock-Clarholz. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

0.2.2.1 Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Herzebrock-Clarholz 2022



Der Anteil der Einwohner der Gemeinde Herzebrock-Clarholz, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, ist gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung 2017 von 3,9 Prozent nochmals gesunken. Die jetzige Quote von 3,3 Prozent ist interkommunal damit weiterhin niedrig. Sie unterschreitet deutlich den Durchschnitt der 108 mittleren kreisangehörigen Kommunen von 4,2 Prozent.

Erkennbar erhöht stellen sich wiederum die allgemeinen Deckungsmittel von Herzebrock-Clarholz im interkommunalen Vergleich dar. Mit rund 1.510 Euro je Einwohner überschreiten sie den Median der Vergleichskommunen um 7,0 Prozent. Diese Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Diese überdurchschnittliche Ertragskraft von Herzebrock-Clarholz ist umso bemerkenswerter, als dass die Gemeinde, wie weitere Kommunen im Kreis Gütersloh, seit vielen Jahren ein interkommunal deutlich niedrigeres Realsteuerhebesatzniveau aufweist. Durch die dennoch gute Steuerkraft ist Herzebrock-Clarholz im gesamten Betrachtungszeitraum abundant und insoweit nicht auf Schlüsselzuweisungen angewiesen. Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Herzebrock-Clarholz 25.060 Euro.

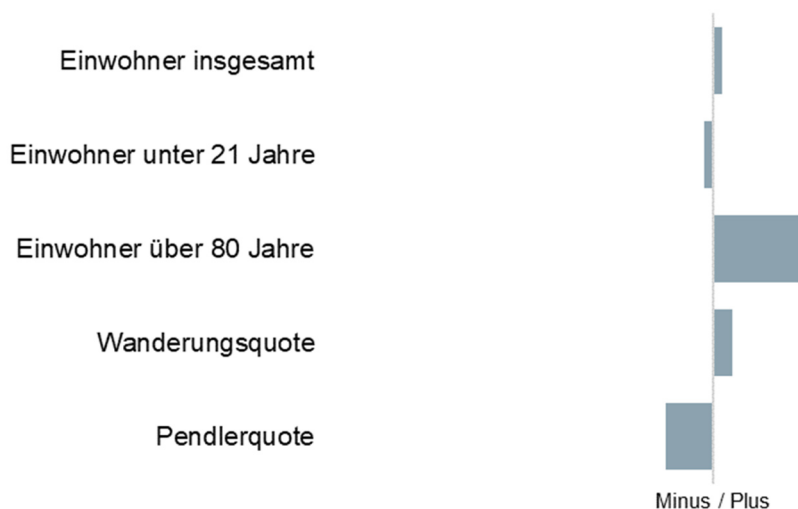
¹ IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

Sie zeigt gegenüber dem Median des Segments von 24.340 Euro eine weitgehend unveränderte Überschreitung von 3,0 Prozent. Herzebrock-Clarholz weist mit 79,3 qkm eine gegenüber dem Durchschnitt der 108 Vergleichskommunen von 70,8 qkm moderat größere Gemeindefläche auf. Zusammen mit den lediglich zwei Ortsteilen besitzt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz günstigere Rahmenbedingungen als die meisten Vergleichskommunen. Das betrifft unter anderem die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur. Dieses spiegelt sich exemplarisch bei dem in dieser Prüfung betrachteten Angebot von kommunalen Friedhöfen und Friedhofsflächen wider.

0.2.2.2 Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Herzebrock-Clarholz 2022



Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist.

Die Einwohnerzahl insgesamt ist in Herzebrock-Clarholz um 2,1 Prozent auf rund 16.180 gestiegen. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Bevölkerung der unter 21-Jährigen um 2,4 Prozent auf rund 3.460. Dagegen ist auch in Herzebrock-Clarholz der Anteil der über 80-Jährigen deutlich gewachsen, und zwar um 22,6 Prozent auf 1.120. Dieses ist insbesondere auf die steigende Lebenserwartung zurückzuführen und macht die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar. Die Wanderungsquote liegt bei 104,8 Prozent. Damit profi-

tiert die Gemeinde im fünfjährigen Betrachtungszeitraum von Zuzügen. Diese liegen mit insgesamt rund 8.010 Personen über den Wegzügen von etwa 7.630 Personen. Die Pendlerquote beträgt circa 88 Prozent. In den letzten Jahren liegt die Zahl der Einpendler zwischen circa 1.040 und 1.680 unter der der Auspendler. Im Jahr 2022 sinkt dieser Pendlersaldo auf 1.310 Personen.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2017 im März 2018 im Rat der Gemeinde Herzebrock-Clarholz vor. Darüber hinaus sind die Ergebnisse aus den Prüfungsbieten Schulen sowie Sport und Spielplätze zusätzlich im Ausschuss für Schule, Sport, Kultur und Städtepartnerschaften präsentiert worden. Die Kommune hat sich mit diesen Ergebnissen auseinandergesetzt. Die ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Gemeinde Herzebrock-Clarholz aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, das heißt 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 Herzebrock-Clarholz hat die gpaNRW von April 2022 bis April 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz grundsätzlich die Daten des Vergleichsjahres 2021. Grundlagen der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2016 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2023 inklusive der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Martina Schneider
Vergabewesen	Andreas Pickhard
Informationstechnik an Schulen	Rita Schroer
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Jörg Nathaus
Friedhofswesen	Jörg Nathaus

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 15. Mai 2023 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationen im Rahmen einer Videokonferenz über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 16. August 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Jürgen Schwanitz

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz zeigen bis 2019 Wirkung. Ab 2020 gelingt es der Gemeinde nicht mehr die Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Die positive Entwicklung der Jahresabschlüsse ab 2017 ist jedoch vor allem auf die konjunkturell bedingten und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftsteuer zurückzuführen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	E1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den eingeschlagen Weg der Konsolidierung konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.
F2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz überträgt sowohl konsumtive wie investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen die Regel. Jedoch nimmt die Gemeinde ab 2020 weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	E2.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Das schafft Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.
		E2.2	Der Inanspruchnahmegrad bei den fortgeschriebenen Investitionsauszahlungen in Herzebrock-Clarholz ist interkommunal gesehen zwar überdurchschnittlich. Um die Aussagekraft der Investitions- und Haushaltsplanung weiter zu verbessern, sollte der Wert jedoch noch gesteigert werden.
F3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt.	E3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz 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 gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit ihren Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Als Grundlage für die Vergabeverfahren dienen die Vergabeordnung und Dienstanweisung Vergabe der Gemeinde Herzebrock-Clarholz. Sie entsprechen in Teilen nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Die Regelungen in zwei internen Vorgaben erschweren deren Lesbarkeit. Verbindliche Vorgaben für den Umgang mit Nachträgen fehlen.		
F2	Die Gemeinde nutzt die Vorteile einer eigenen Zentralen Vergabestelle. Aufträge mit einem Wert von weniger als 25.000 Euro wickeln die Bedarfsstellen selbst ab. Diese Vorgehensweise verlangt dezentrales Fachwissen und erhöht das Korruptionsrisiko.	E2.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre internen Regelungen in eine Dienstanweisung zusammenführen und damit die Übersichtlichkeit verbessern. Diese Vorgehensweise hilft widersprüchliche Regelungen zu vermeiden.
		E2.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Anlage 1 ihrer Dienstanweisung für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen aktualisieren. Sie sollte dabei die nationalen und EU- weiten Vorgaben beachten.
		E2.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Zentrale Vergabestelle für einheitliche Vergabeverfahren konsequent nutzen. Sie sollte dafür die festgesetzte Wertgrenze senken.
		E2.4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der Zentralen Vergabestelle vorschreiben.
		E2.5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre internen Regelungen bezüglich der Vergabebekanntmachungen ergänzen. Auch freihändige Vergabe mit mehr als 15.000 Euro Auftragswert bedürfen einer Ex-post Veröffentlichung (§ 20 Abs. 3 VOB/A).
		E2.6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den Einsatz einer Vergabefachsoftware prüfen.
		E2.7	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die förmliche Abnahme und die Dokumentation der Mängelbeseitigung in der Dienstanweisung verbindlich vorschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat keine Rechnungsprüfung und keine Alternativmöglichkeiten hierzu eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergabeverfahren erfolgt daher nicht. Die Zuständigkeitsregelungen zur Auftragserteilung erschweren eine zügige Auftragsvergabe nach umfassender Vergabeprüfung.	E3.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.
		E3.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Zuständigkeitsregelung für Auftragsvergaben ändern. Die politischen Gremien sollten regelmäßig über erfolgte Vergaben informiert werden.
F4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz beugt Korruption mit einer eigenen Dienstanweisung vor. Diese ist entspricht nicht dem aktuellen Rechtsstand.	E4.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsvermeidung überarbeiten. Sie sollte die aktuelle Rechtslage berücksichtigen. Die Musterdienstanweisung der gpaNRW kann dazu als Grundlage dienen.
		E4.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre Dienstanweisung Korruption aufnehmen und die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).
		E4.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Ausnahmeregelungen für Geschenke ergänzen. So sollte Bargeld grundsätzlich verboten werden und für andere Vergünstigungen eindeutige Wertgrenzen festgelegt werden.
		E4.4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Regelungen zum Vergaberegister auf das neue Wettbewerbsregister anpassen.
		E4.5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG nachkommen. Sie sollte Regelungen zur Veröffentlichungspflicht sowie über die Art der Veröffentlichung treffen und Zuständigkeiten festlegen.
		E4.6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eindeutige Regelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten des Bürgermeisters nach § 8 KorruptionsbG treffen.
		E4.7	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat sich für Sponsoringangebote noch keine Rahmenbedingungen gegeben.	E5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Dienstanweisung Korruption um verbindliche Regelungen zu Sponsoringleistungen ergänzen. Sie sollte Sponsoring deutlich von Korruption abgrenzen. Die Musterdienstanweisung der gpaNRW kann als Grundlage für Änderungen dienen.
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in Herzebrock-Clarholz geringer als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Die nähere Betrachtung der Abweichungen kann Erkenntnisse für verbesserte Leistungsverzeichnisse liefern.	E6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Die gesammelten Erkenntnisse zu Ursachen sollte sie bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigen.
F7	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat sich keine internen Regelungen gegeben, wie mit Nachträgen umzugehen ist. Es fehlt ein standardisiertes Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement. Verbindliche Kontrollen der Nachtragsverfahren finden nicht statt.	E7.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eindeutige Regelungen für Nachträge in ihrer Dienstanweisung Vergabe aufnehmen. Sie sollte dazu eindeutige Zuständigkeiten, notwendige Unterlagen und ein standardisiertes Verfahren festlegen.
		E7.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte für Nachtragsverfahren eine verbindliche vergaberechtliche Prüfung durch eine Zentrale Vergabestelle oder eine Rechnungsprüfung vorschreiben.
		E7.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Wir empfehlen eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen durchzuführen. Erkenntnisse hieraus sollten sie für zukünftige Vergaben nutzen.
F8	Die Gemeinde weicht teilweise von ihren internen Vorgaben ab. Sie führt nicht immer die vorgeschriebene Dokumentations- und Informationspflichten aus. Vergabeverfahren erfolgen mitunter, ohne die voraussichtlichen Kosten ermittelt zu haben.	E8.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte für die richtige Wahl der Vergabeverfahren eine Kostenschätzung/Kostenberechnung erstellen beziehungsweise erstellen lassen.
		E8.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Ergebnisse der Wertung der Angebote ausreichend dokumentieren.
		E8.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre internen verbindlichen Vergabevorgaben beachten.
		E8.4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Leistungsverzeichnisse auf Grundlage ausreichender Planungen erstellen, die eine Gewähr für eine vollständige Leistungserfassung bieten.
		E8.5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte Nachtragsverhandlungen und Vergabeverfahren ausreichend dokumentieren, wie es § 20 Abs. 1 VOB/A verlangt.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die unterlegenden Bieter spätestens nach Zuschlagserteilung entsprechend des § 19 Abs. 1 VOB/A unterrichten.
F9	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz mindert die Rechtssicherheit der Vergabeverfahren durch unterlassene Nachtragsverfahren und förmliche Abnahmen. Sie stellt keine ausreichende Transparenz der Vergabeverfahren her, indem sie auf Vergabebekanntmachungen verzichtet.	E9.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Ex-Ante Veröffentlichung vornehmen, bevor sie die Beschränkte Ausschreibungen oder Freihändige Vergaben durchführt.
		E9.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte für eine ausreichende Transparenz die Ex-Post Veröffentlichung nach § 20 Abs. 3 VOB/A vornehmen.
		E9.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre beauftragten Vergabemaßnahmen förmlich abnehmen. Gegebenenfalls kann sie dafür eine Wertgrenze festlegen.
		E9.4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte notwendige Nachträge formell abwickeln.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bereits gute Grundlagen für ihre IT-Steuerung etabliert. Ein übergreifender Medienentwicklungsprozess würde die strategische Aufgabenerfüllung überdies erleichtern und konkrete Aussagen über die zukünftige Planung deklarieren.	E1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sollten hierbei perspektivische Planungen für zukünftige Anschlussinvestitionen beziehungsweise Ersatzbeschaffungen einfließen.
F2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Hinsichtlich der vorhandenen Personalressourcen besteht jedoch das Risiko, dass sie den derzeit optimalen Digitalisierungsstand gefährden und den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden können.	E2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Personalbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.	E3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	E1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festlegen. Diese soll die Sachbearbeitung insbesondere bei neuen Mitarbeitenden durch die Fallbearbeitung führen.
F2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz setzt gegenüber Verpflichteten Kostenerstattungsansprüche für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung durch. Eine mögliche Verwaltungsgebühr zur Abgeltung des kommunalen Aufwandes erhebt sie dagegen bislang nicht.	E2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte bei der Durchführung von Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme neben den angefallenen Kosten auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat strategische Ziele zum Friedhofswesen in der „Friedhofsentwicklungsplanung Friedhof Herzebrock“ festgeschrieben. Durch eine Konkretisierung dieser Ziele und der die Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.	E1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz könnte die vorhandenen Ziele weiter konkretisieren und durch Kennzahlen messbar machen. Dadurch würde die Grundlage für die Steuerung des Friedhofswesens weiter optimiert.
F2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nutzt die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um den Friedhof und die Beisetzungsmöglichkeiten zu bewerben.	E2	Um die Auslastung der Trauerhalle zu erhöhen und aufgrund einer bestehenden Konkurrenzsituation mit örtlichen Bestattungsunternehmen sollte die Gemeinde Herzebrock-Clarholz verstärkt Informationen zur Nutzung der Trauerhalle in ihr Informationsangebot aufnehmen.
F3	Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.	E3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte zukünftig die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und diese in den Folgejahren zu berücksichtigen.
F4	Der ab 2020 geltenden Gebührensatzung liegt eine Äquivalenzziffernkalkulation für die Grabnutzungsgebühren zugrunde.	E4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte zur Erhöhung des Kostendeckungsgrades im Friedhofswesen in jährlichen Abständen die Friedhofsgebühren neu kalkulieren.
F5	Der Kostendeckungsgrad der einen kommunalen Trauerhalle ist 2021 vergleichsweise hoch. Im gesamten Vergleichszeitraum ist der Kostendeckungsgrad mit einer Ausnahme jeweils interkommunal überdurchschnittlich.	E5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte weitere Nutzungsmöglichkeiten der Trauerhalle für andere Zwecke prüfen. Darüber hinaus sollte die Nutzung der Trauerhalle intensiver in die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden.
F6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz betreibt eine konsequente Verringerung der Pflegestandards in den Auslaufflächen. Die Datenlage ermöglicht allerdings keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen.	E6	Nachdem die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die flächen- und aufwandsbezogenen Daten für die Grün- und Wegeflächen erfasst hat, sollte sie die verbesserte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grünpflege zu bewerten.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 63 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



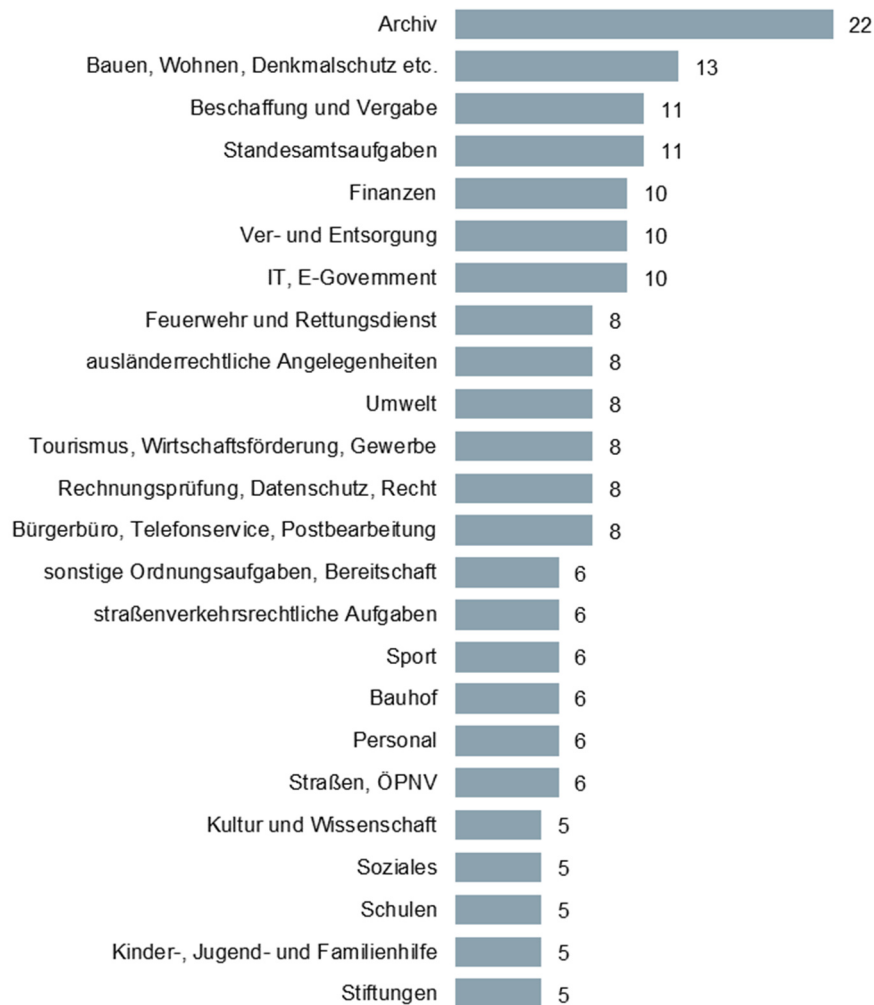
Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten

Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule -, Personal sowie IT und E- Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

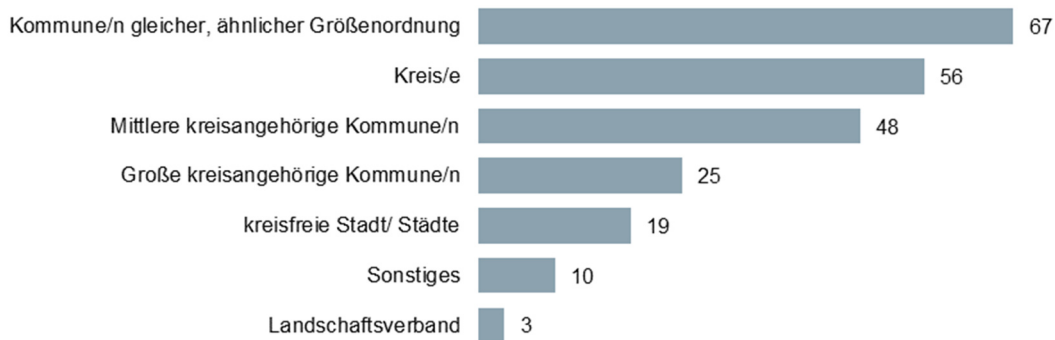


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



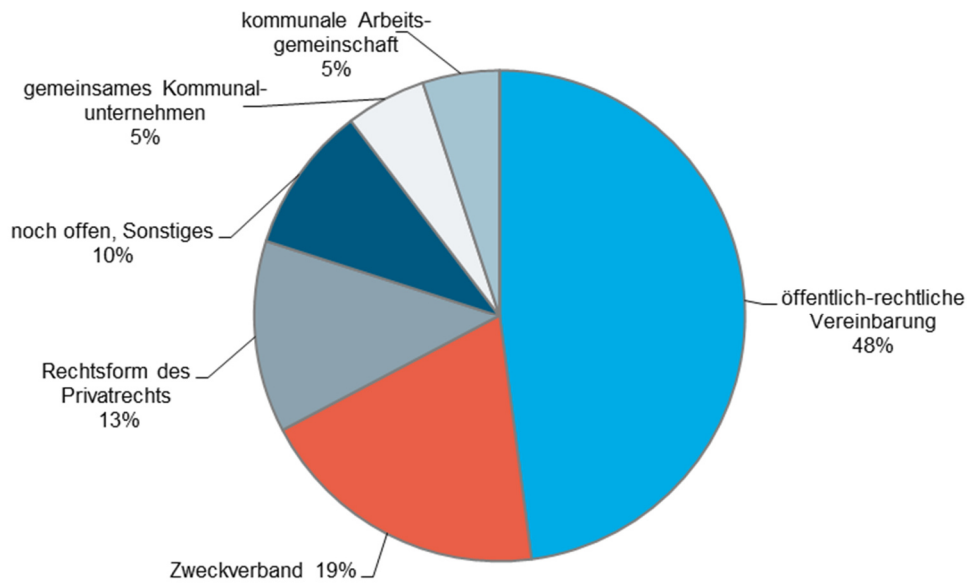
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

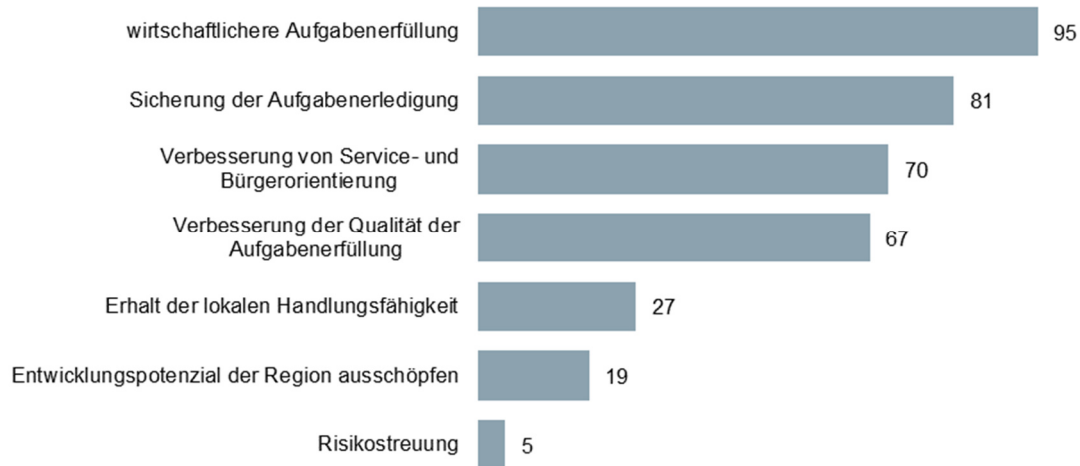


Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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



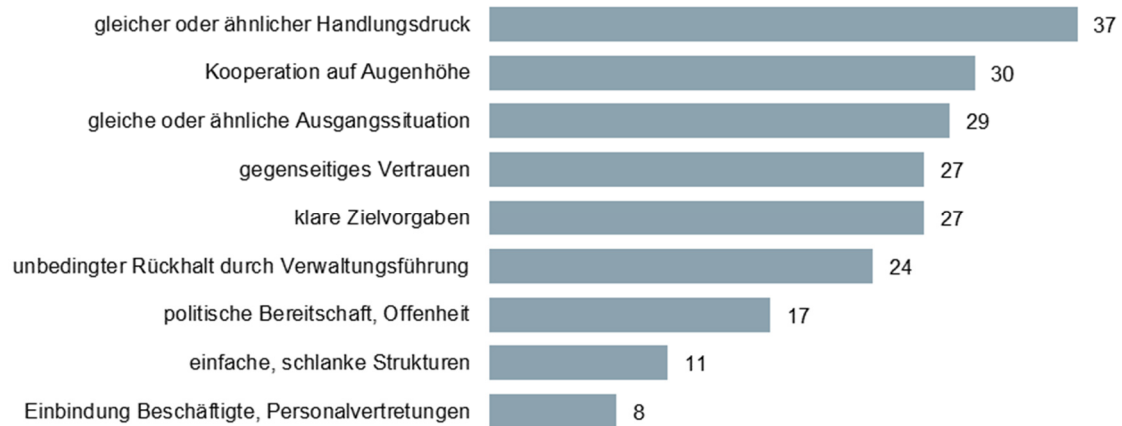
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

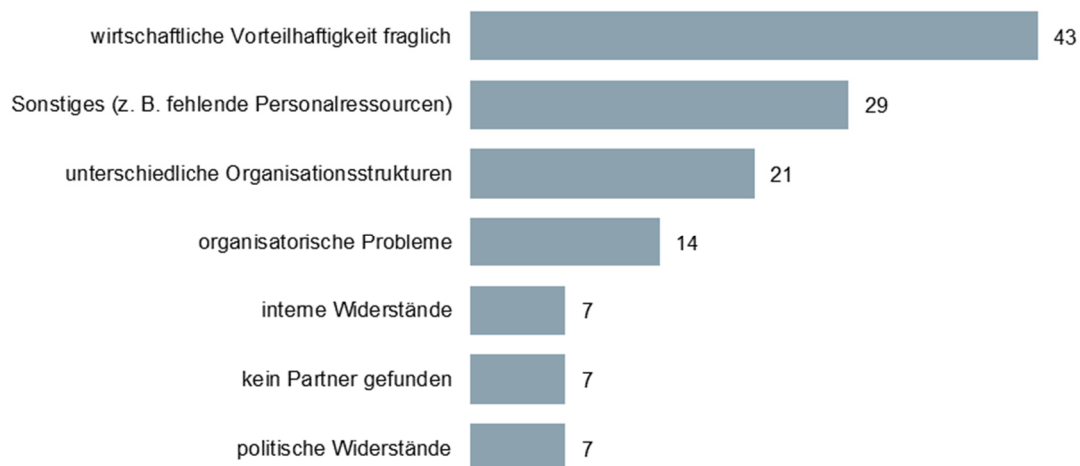


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung zwölf interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner insbesondere auf Nachbarkommunen, mehrere Zweckverbände sowie den Kreis Gütersloh. Hieraus kann gefolgert werden, dass die Größenunterschiede der Partner ebenfalls bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz von untergeordneter Bedeutung sind.

Die primären Ziele der Gemeinde Herzebrock-Clarholz bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind maßgeblich

- wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Sicherung der Aufgabenerledigung sowie
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung.

Damit verfolgt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz mit den genannten Zielen auch die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig genannten Ziele.

Für die Gestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit nutzt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz auch beide dominierenden Formen, und zwar die öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie den Zweckverband. In Herzebrock-Clarholz stellen die zwei Zweckverbandsmitgliedschaften und die zwei öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen jeweils rund 17 Prozent der insgesamt zwölf umgesetzten Kooperationen. Damit ist in Herzebrock-Clarholz im Vergleich zu vielen anderen Kommunen die Rechtsform des Zweckverbandes ähnlich und die der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen deutlich geringer ausgeprägt. Im Gegensatz dazu haben in Herzebrock-Clarholz mit einem Anteil von 50 Prozent die sechs gemeinsamen Kommunalunternehmen den größten Anteil. Hinzu kommen zwei Rechtsformen des Privatrechts.

Die realisierten Kooperationen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz erstrecken sich über relativ viele und damit auch auf die Aufgabenfelder, die von den meisten oder vielen kleinen kreisangehörigen Kommunen zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern genannt werden. Es sind insbesondere die Aufgabenfelder Kultur und Wissenschaft, Personal, IT/E-Government sowie Beschaffung und Vergabe. Darüber hinaus bestehen weitere Kooperationen, unter anderem in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Archiv, Tourismus/Wirtschaftsförderung/Gewerbe, sonstige Ordnungsaufgaben/Bereitschaft sowie Bauhof.

Die Kooperation im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft bezieht sich auf den Zweckverband Volkshochschule Reckenberg-Ems mit Sitz in Rheda-Wiedenbrück. Neben der Gemeinde Herzebrock-Clarholz sind Rheda-Wiedenbrück, Rietberg sowie Langenberg die weiteren Mitgliedskommunen. Das Programm umfasst selbstverständlich auch Kurse und Veranstaltungsorte für die Bürgerinnen und Bürger in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz.

Die Zusammenarbeit im Bereich Personal betreffen die Beihilfeabrechnung durch die Beihilfekasse der Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe in Münster sowie die Kindergeldbewilligung durch die Familienkasse der Arbeitsagentur.

Im Bereich IT/E-Government bestehen Kooperationen mit der INFOKOM Gütersloh - Zweckverband für kommunale Informations- und Kommunikationstechnik und zugleich der Regio IT Gesellschaft für Informationstechnologie mbH, Aachen. Der Zweckverband wurde seinerzeit vom Kreis Gütersloh und den kreisangehörigen Gemeinden gegründet. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nutzt verschiedene Leistungen beider IT-Dienstleister, exemplarisch die Finanz- beziehungsweise Buchführungssoftware sowie Fachverfahren im Einwohnermeldewesen und für Wahlen. Weitere Projekte in der Zusammenarbeit sind geplant, z. B. ein Prozessregister. In diesem Kontext werden ebenfalls Leistungen eines Datenschutzbeauftragten des Zweckverbands Kommunales Rechenzentrum Minden- Ravensberg/Lippe (krz), Lemgo in Anspruch genommen.

Die Zusammenarbeit im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabe betrifft zuletzt die Ausschreibung des Digitalfunks für die Feuerwehren sowie die Energiebeschaffungen über Strom- und Gaslieferverträge unter der Federführung des Kreises Gütersloh.

Im Bereich der Ver- und Entsorgung bestehen Kooperationen mit dem Recyclinghof der Gesellschaft zur Entsorgung von Abfällen im Kreis Gütersloh (GEG) sowie der Stadtwerke Gütersloh GmbH bei der Trinkwasseraufbereitung. Letztere ist auch für den Breitbandausbau in Herzebrock-Clarholz aktiv.

Im Archivwesen teilen sich die Kommunen Harsewinkel und Herzebrock-Clarholz eine gemeinsame Archivarin. Insoweit ist bereits eine Kooperation in dem Aufgabenfeld vorhanden, für das viele Kommunen in der Zukunft Zusammenarbeiten planen. Darüber hinaus bestehen mit Harsewinkel weitere Kooperationen, und zwar bei der Rufbereitschaft für Verfahren nach dem PsychKG und bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, der Reinigung der Kunstrasenplätze durch den Bauhof von Harsewinkel sowie gemeinsame Wanderwege.

In dem breit gefächerten Aufgabenfeld Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe ist die Gemeinde Herzebrock-Clarholz ebenfalls aktiv. Hier arbeitet die Gemeinde eng mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Gütersloh zusammen. Im Bereich Gewerbe sind die Beteiligungen an der interkommunalen Gewerbepark Flugplatz Gütersloh GmbH und dem interkommunalen Gewerbegebiet AUREA Das A2-Wirtschaftszentrum GmbH zu nennen. Nach der Schließung des militärischen Flughafens soll das Areal als interkommunales Gewerbegebiet unter Federführung der Stadt Gütersloh und den beiden Kommunen Harsewinkel und Herzebrock-Clarholz entwickelt werden. Der überregional bekannte interkommunale Gewerbepark AUREA liegt untermittelbar an der Autobahn A 2. Hier ist vor vielen Jahren eine Kooperation der Kommunen Oelde, Rheda-Wiedenbrück und Herzebrock-Clarholz und damit zugleich über Grenzen von zwei Kreisen und Regierungsbezirken entstanden. Sie wird von der Gemeinde Herzebrock-Clarholz als besonders herausragende und erfolgreiche Kooperation genannt.

In dem nicht so häufig anzutreffenden Aufgabenfeld Bereich Bauen, Wohnen, Denkmalschutz etc. ist die prozentual geringere Beteiligung an der KHW Kommunale Haus und Wohnen GmbH mit Sitz in Rheda-Wiedenbrück zu nennen. Der Unternehmensgegenstand ist die Vermietung, Verwaltung und Bau von Wohnungen im Sozialen Wohnungsbau im südlichen Teil des Kreises Gütersloh.

Bei den straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben übernimmt der Kreis Gütersloh die Fahrerermittlung.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Bis auf die Zusammenarbeit mit der Feuerwehr der Stadt

Rheda-Wiedenbrück im Bereich der Brandschau sind keine der bestehenden Kooperationen rückabgewickelt worden. Der Grund für die Beendigung der funktionierenden Kooperation war, dass ein Mitarbeiter der Gemeinde Herzebrock-Clarholz nach entsprechenden Fortbildungen die Brandschauen nunmehr durchführen kann.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Gemeinde insbesondere, dass ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, eine Kooperation auf Augenhöhe, eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation sowie ein gegenseitiges Vertrauen bestehen. Damit nennt Herzebrock-Clarholz ebenfalls die drei wichtigsten Erfolgsfaktoren, die von den meisten Kommunen herausgestellt werden. Hingegen werden, analog zu vielen Kommunen, der politischen Bereitschaft und Offenheit sowie der Akzeptanz in der Bürgerschaft allenfalls eine untergeordnete Bedeutung beigemessen.

Die seit August 2019 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW hat für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz derzeit keine relevante Bedeutung. Die Förderrichtlinie wird insbesondere nicht als Impuls für neue IKZ-Projekte bewertet. Chancen für neue IKZ-Projekte sieht die Gemeinde vielmehr in der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren sowie dem Abbau des Fachkräftemangels. Eher unkritisch wird die bestehende Umsatzsteuerproblematik für Dienstleistungen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten bewertet.

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 beziehungsweise das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 70 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 Herzebrock-Clarholz.

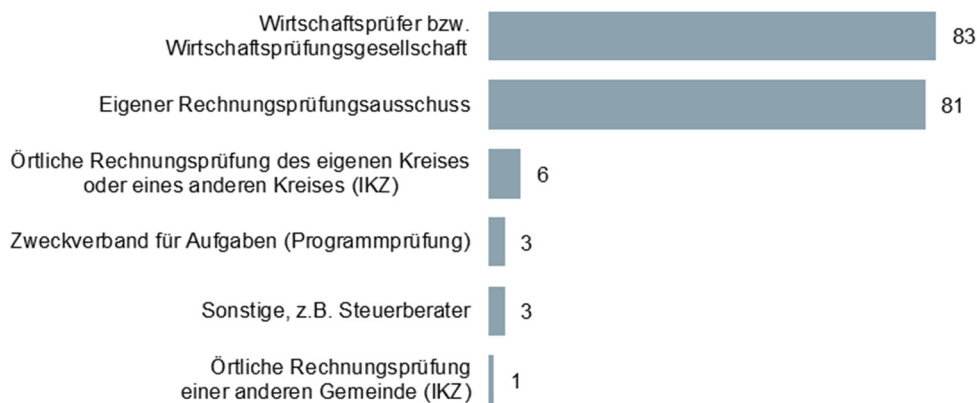
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

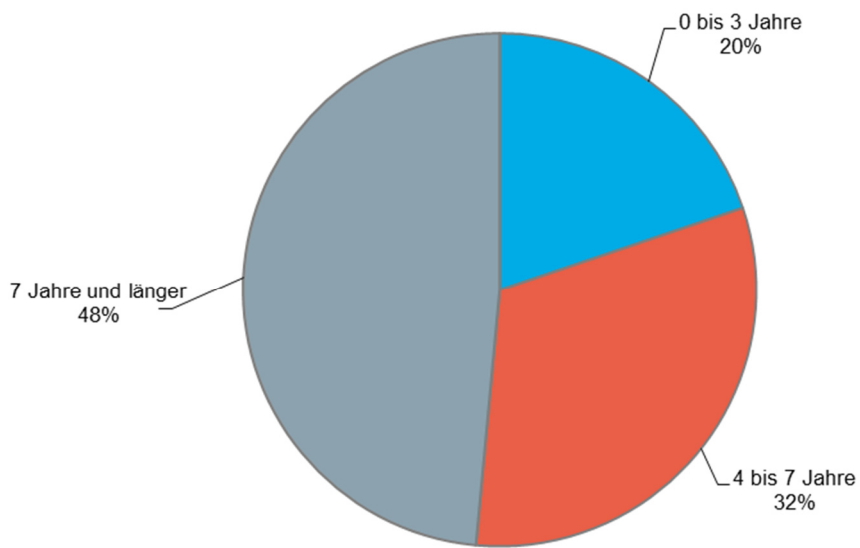
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 58 von 70 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (6 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.

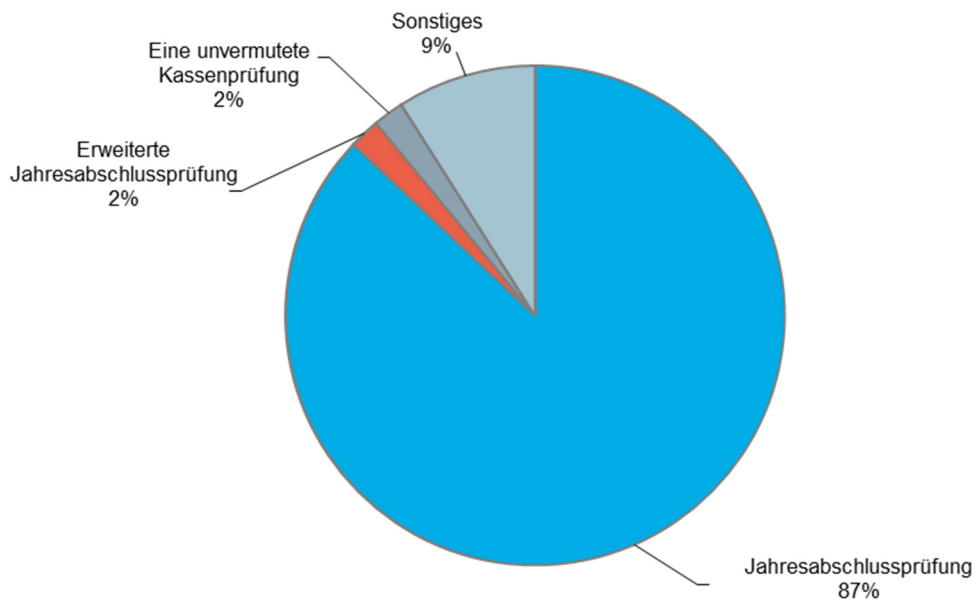
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



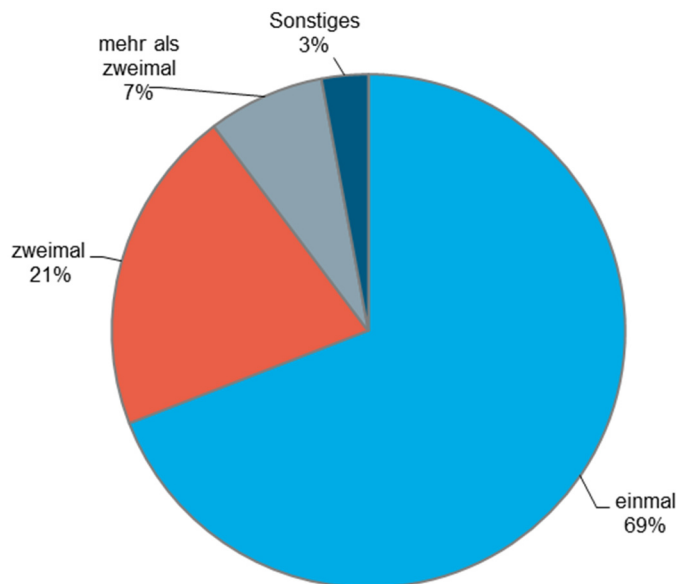
Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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

Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits jetzt 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 Vergabeproofungen einschließlich technischer Prüfungen.

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz

In der Gemeinde Herzebrock-Clarholz werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung der derzeit in Herzebrock-Clarholz tätigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2020. Der Hintergrund hierfür war das Ergebnis einer Neuausschreibung der Prüfungsleistungen. Damit endete das Mandat der bisher durchführenden Prüfungsgesellschaft, die seit 2008 und zuletzt den Jahresabschluss 2019 geprüft hatte.

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz tagte im Jahr 2021 insgesamt drei Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Hierbei benennt er seit einigen Jahren jeweils zwei bis drei Prüfthemen, die von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit abzudecken sind. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz 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

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

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 Herzebrock-Clarholz** 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 Herzebrock-Clarholz unterlag im Prüfungszeitraum 2016 bis 2021 zu keiner Zeit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Planung ab 2023 sieht durchgängig Defizite vor. Das führt ab 2025 zu einer genehmigungspflichtigen Verringerung der allgemeinen Rücklage gemäß § 75 Abs. 4 GO NRW¹⁰.

Mit Ausnahme des Jahres 2016 ist es Herzebrock-Clarholz gelungen, **ausgeglichene Haushalte** mit Überschüssen zu erreichen. Die Ausgleichsrücklage wurde durch die seit 2017 erwirtschafteten Jahresüberschüsse kontinuierlich erhöht und beläuft sich 2021 auf 11,6 Mio. Euro. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen. Die Planung ab 2022 sieht jedoch durchweg negative Jahresergebnisse vor. Trotz der haushaltsmäßigen Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges erreicht die Gemeinde keinen originär ausgeglichenen Haushalt.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist überdurchschnittlich. Das Eigenkapital hat sich aufgrund der positiven Jahresabschlüsse seit 2017 nennenswert erhöht. Treten die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das Eigenkapital erheblich verringern.

Die **Schulden** der Gemeinde Herzebrock-Clarholz als Konzern sind im Betrachtungszeitraum beachtlich angewachsen. Sie sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich mit steigender Tendenz. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2020 mit 3.262 Euro je Einwohner vergleichsweise hohe Gesamtverbindlichkeiten für Herzebrock-Clarholz.

¹⁰ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) In der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666). Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 490)

Die Altersstruktur des Gebäudebestandes zeigt ein differenziertes, vielfach zufriedenstellendes Bild. Bei den Verkehrsflächen ist die Altersstruktur ausgeglichen. Die größtenteils über 100 Prozent liegende Investitionsquote führt dazu, dass der Werteverzehr durch Investitionen aufgefangen werden kann. Dies betrifft hauptsächlich den Bereich der Schulen. Die Verschuldung und die Belastung hieraus werden durch die geplanten beachtlichen Investitionen, insbesondere des Rathausneubaus sowie die Errichtung der Feuer- und Rettungswache im Ortsteil Clarholz, perspektivisch weiter und deutlich steigen.

Aufgrund der negativen Plan-Jahresergebnisse für die kommenden Jahre und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten besteht für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz ein Konsolidierungs- und Handlungsbedarf.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Herzebrock-Clarholz gelingt es die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** bereitzustellen. Sie hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltsatzung zwar nicht ein. Allerdings verfügt Herzebrock-Clarholz über ein unterjähriges Finanzberichtswesen und -controlling. Dem Rat und der Verwaltung liegen alle wichtigen Informationen zur Haushaltssteuerung vor und sie können darauf basierend Entscheidungen treffen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die **Analyse der bereinigten Jahresergebnisse** zeigt, dass es Herzebrock-Clarholz bis 2019 gelungen ist, steigende Aufwendungen zu kompensieren. Ab 2020 gelingt das nicht mehr, die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde reichen nicht aus, um Aufwandssteigerungen auszugleichen. Eine zunehmende Belastung sind dabei die Fehlbeträge im Bereich Soziales sowie die Jugendamtsumlage. Es sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen sollte es Ziel der Gemeinde sein, in der Zukunft ausgeglichene Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Gemeinde kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Gemeinde überträgt nicht in Anspruch genommene konsumtive und investive **Haushaltsermächtigungen** ins jeweilige Folgejahr. Übertragene investive Auszahlungsermächtigungen erhöhen die Haushaltsansätze in den Jahren 2017 bis 2021 um fast 50 Prozent. Seit 2020 werden weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen investiven Ansätze tatsächlich in Anspruch genommen. Die Gemeinde sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die voraussichtlich umgesetzt werden können.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Herzebrock-Clarholz seit April 2021 zentral. Die Gemeinde hat ein zentrales Fördermittelmanagement implementiert. Die Dienstanzweisung zum Fördermittelmanagement ist im Januar 2022 in Kraft getreten. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt die Gemeinde ebenso wie über eine zentrale Datenbank.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Herzebrock-Clarholz 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HP / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HP / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HP / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HP / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HP / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HP / JA
2022	bekannt gemacht			HP
2023	bekannt gemacht			HP

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Zum Ende der Prüfung liegt der Jahresabschluss 2021 vor. Dieser Jahresabschluss wird für die interkommunalen Vergleiche in diesem Bericht verwendet.

Gesamtabschlüsse hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz seit 2011 und damit auch im Prüfungszeitraum nicht aufgestellt, will diese auskunftsgemäß aber noch nachholen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz unterliegt in dem ab 2016 beginnenden Prüfungszeitraum keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und ist im Betrachtungszeitraum durchgängig haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die Planung sieht durchgängig negative Jahresergebnisse vor. Für die Jahre 2025 und 2026 plant die Gemeinde mit einer Reduzierung der allgemeinen Rücklage.

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 Herzebrock-Clarholz 2016 bis 2023

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

Bis 2021 IST, ab 2022 PLAN

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 Herzebrock-Clarholz 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	-6.547	1.065	4.225	614	173	2.164
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	3.390	4.454	8.679	9.293	9.466	11.630
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	46.974	47.106	47.103	47.302	47.445	48.100
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	198	143	656
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	11,53	positives Ergebnis				

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2022 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.540	-1.975	-3.778	-5.002	-5.726
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.090	7.115	3.337	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	48.100	48.100	48.100	46.435	40.709
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	-1.666	-5.726
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			3,46	12,33
Fehlbetragsquote in Prozent	4,25	3,45	6,84	9,72	12,33

Von 2022 bis 2026 plant die Gemeinde Herzebrock-Clarholz trotz Ansatz von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG Defizite von insgesamt 19,3 Mio. Euro. Dies führt ab 2025 zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage. Eine Verringerung der allgemeinen Rücklage unterliegt der Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde. Zur Aufstellung eines Haushalts-sicherungskonzeptes gemäß § 76 GO NRW ist Herzebrock-Clarholz nach den Plandaten nicht verpflichtet, weil die relevanten Schwellenwerte unterschritten werden. Abzuwarten bleibt allerdings, wie sich das Defizit aufgrund der Corona-Pandemie und des Kriegsgeschehens in der Ukraine schlussendlich entwickeln wird. Die Gemeinde wendet in ihrer Planung die Regelungen des NKF-CIG¹¹ (2022) sowie das NKF-CUIG (2023)¹² – Buchung der Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag – für die Jahre 2022 bis 2026 an.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

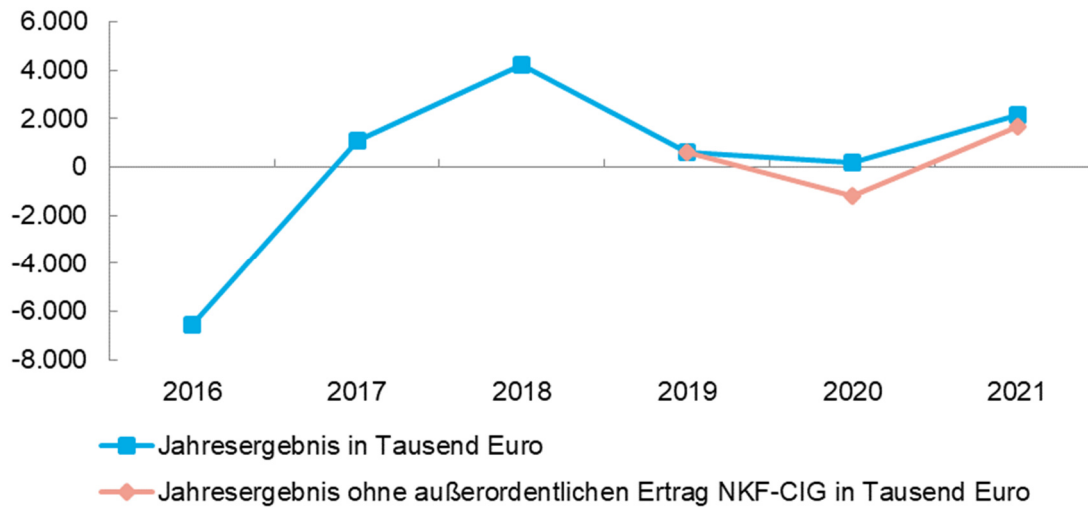
- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Herzebrock-Clarholz verlaufen sehr schwankend und sind im Wesentlichen von der konjunkturellen Entwicklung sowie der Gewerbesteuer abhängig. Der Haushalt ist strukturell ausgeglichen.

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

¹¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

¹² NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG); NKF-CIG und die Erweiterung um die Isolierung der kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine – einschließlich Mehr-aufwendungen für Energieversorgung

Jahresergebnisse Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2016 bis 2021



Nach dem NKF-CIG hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich vordergründig und formell das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächlichen Resultate der Kommune auf.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz kann in fünf von sechs Jahren positive Jahresergebnisse erzielen. Lediglich 2016 endete das Jahr mit einem Defizit. Hauptursächlich für das hohe Defizit war zum einen der Einbruch der Gewerbesteuer um 4,7 Mio. Euro, zum anderen sind die Transferaufwendungen um 2,5 Mio. Euro gestiegen. Maßgeblich beeinflusst werden die Jahresergebnisse von der guten Konjunkturlage, insbesondere den jährlich steigenden Gewerbesteuern und den Gemeindeanteilen an Gemeinschaftssteuern. Im Zeitraum von 2016 bis 2019 sind

- die Gewerbesteuer um 4,5 Mio. Euro auf 12,4 Mio. Euro und
- die Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern um 2,1 Mio. Euro auf 10,4 Mio. Euro gestiegen.

Durch die deutlich besseren Erträge kann die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die steigenden Aufwendungen ab 2017 kompensieren.

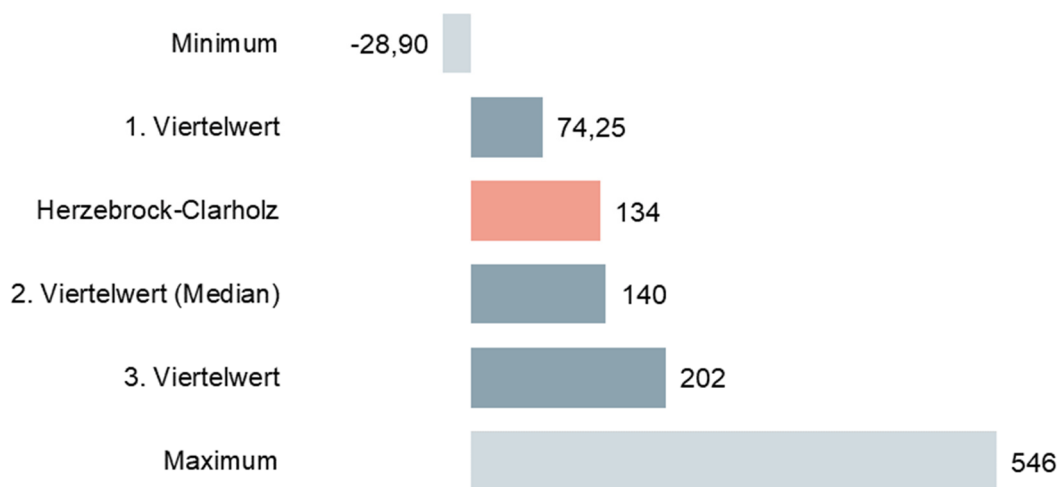
Das Jahr 2020 ist stark geprägt durch die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen. Die Gemeinde hat Ende 2020 eine Zuweisung von 5,3 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) erhalten. Hiermit konnten die Corona-bedingten Mindererträge aus der Einkommenssteuer, Vergnügungssteuer, öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte sowie Mehraufwendungen nicht vollständig kompensiert werden. Die Mindererträge bei der Gewerbesteuer von 6,2 Mio. Euro können durch die Gewerbesteuerausgleichszahlung (5,3 Mio. Euro) sowie die geringeren Aufwendungen für die Gewerbesteuerumlage (0,5 Mio. Euro) nahezu kompensiert werden. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz beziffert die verbleibenden finanziellen Belastungen für 2020 mit 1,3 Mio. Euro, für die sie in entsprechender Höhe außerordentliche Erträge gemäß dem NKF-CIG gebucht hat.

2021 profitiert die Gemeinde Herzebrock-Clarholz von überdurchschnittlich guten Gewerbesteuererträgen. Diese sind mit 12,3 Mio. Euro annähernd auf dem Stand von 2019. Der Ansatz von

außerordentlichen Erträgen nach NKF-CIG 2021 fällt daher mit 0,5 Mio. Euro deutlich geringer als 2020 aus.

Gleichzeitig zeigt die Situation auch die starke Abhängigkeit der Gemeinde von der Gewerbesteuer und dem wirtschaftlichen Erfolg der ansässigen Unternehmen auf. Aufgrund ihrer guten Steuerkraft ist Herzebrock-Clarholz im gesamten Betrachtungszeitraum abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen nach dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Auch die Aufwendungen für die Kreis- und Jugendamtsumlage beeinflussen die Jahresergebnisse erheblich.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Das Jahresergebnis 2021 ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CIG fällt mit 104 Euro je Einwohner naturgemäß schlechter aus. An der Platzierung ändert sich auch bei einem interkommunalen Vergleich entsprechend bereinigter Jahresergebnisse hingegen nichts. Das deutlich schwankende Jahresergebnis je Einwohner von Herzebrock-Clarholz hat unterschiedliche Positionierungen in den interkommunalen Vergleichen der einzelnen Jahre zur Folge. In vier der sechs Jahre ist das einwohnerbezogene Jahresergebnis niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016 bis 2021

Jahr	Herzebrock-Clarholz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	-410	-410	-71,83	25,64	97,89	773	21
2017	67,17	-145	-5,90	56,67	99,56	622	25
2018	265	-80,26	32,14	107	158	391	25
2019	38,76	-156	29,56	106	138	435	25
2020	10,79	-184	27,62	81,94	145	312	25
2021	134	-28,90	74,25	140	202	546	27

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 Gewerbesteuerzuschusszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Bei den Sondereffekten handelt es sich um Erträge aus der Auflösung von Pensions- und Beihilferückstellungen. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Kommune	
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.164
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	-15.922
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	-673
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-14.431
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Durchschnitt der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	14.514
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	83,00

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ bleibt unterhalb des tatsächlichen Jahresergebnisses des Jahres 2021. Es fällt rund 2,1 Mio. Euro schlechter aus.

Ursächlich hierfür ist, dass das Jahresergebnis 2021 der Gemeinde von hohen Steuererträgen profitiert. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Gemeinde Herzebrock-Clarholz deutlich schlechter. Zudem haben die Sondereffekte das Jahresergebnis positiv beeinflusst. Die tatsächlich geflossenen Mittel liegen über dem ermittelten Durchschnittsbetrag der Jahre 2017 bis 2021:

- Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuer um 832.000 Euro höher,
- Gewerbesteuer um 896.000 Euro höher.

Durch die Corona-Pandemie sind 2020 Verschlechterungen eingetreten, die im Jahr 2020 hauptsächlich durch die erhaltenen Gewerbesteuerausgleichsleistungen von rund 5,3 Mio. Euro überwiegend kompensiert werden. Diese Ausgleichsleistung haben wir entsprechend unserer Systematik in die Durchschnittswertberechnung¹³ einbezogen und für 2021 anteilig in Höhe von rund einer Mio. Euro berücksichtigt.

Strukturell ist der Haushalt für 2021 ausgeglichen.

Wie sich das strukturelle Ergebnis zukünftig entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Sofern sich die derzeitige wirtschaftliche Situation deutlich negativ entwickelt, wird die Gemeinde wahrscheinlich mit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung reagieren müssen.

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

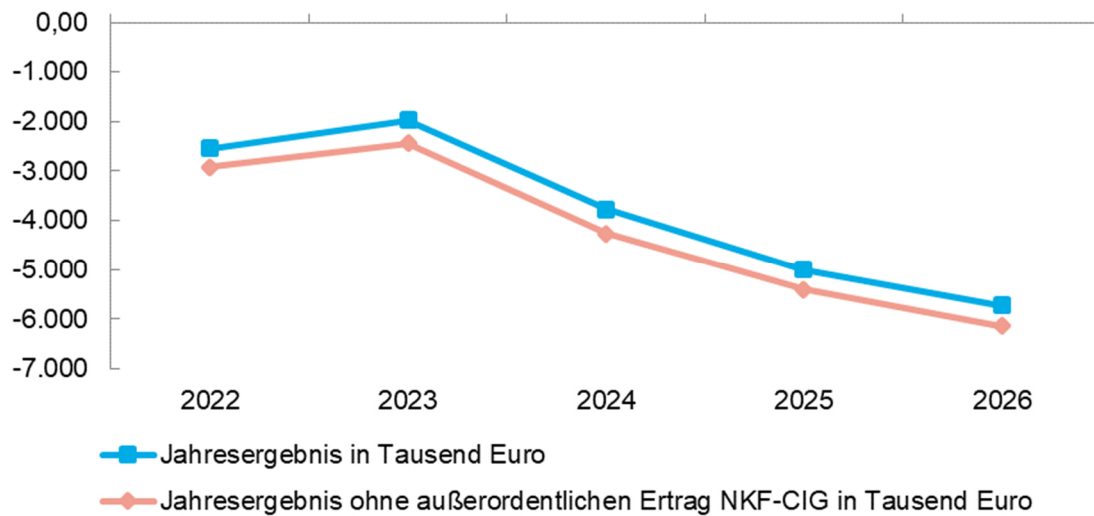
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- ➔ Trotz entlastender außerordentlicher Erträge gemäß NKF-CIG und NKF-CUIG plant die Gemeinde von 2022 bis 2026 durchgängig mit Defiziten. Die mittelfristige Planung ist nachvollziehbar. Sie ist insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung nicht.

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.

¹³ 5.310.607 / 5 = 1.062.121,40 Euro

Jahresergebnisse Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 5,7 Mio. Euro (blauer Graph).

Herzebrock-Clarholz hat bei der Aufstellung der Haushaltssatzungen 2022 und 2023 jeweils die Summe der auf das Haushaltsjahr entfallenden Haushaltsbelastungen durch Mindererträge beziehungsweise Mehraufwendungen infolge der COVID-19 Pandemie und des Krieges in der Ukraine prognostiziert. Diese sind als außerordentliche Erträge in die Ergebnisplanung aufgenommen (§ 4 NKF-CIG und NKF-CUIG). In Summe sind das rund 2,1 Mio. Euro, die die Jahresergebnisse verbessern. Ohne diese fällt das Defizit (roter Graph) in den Jahren 2022 bis 2026 entsprechend höher aus.

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 Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	12.295 (11.399)	13.100	805 (1.701)	1,28 (2,82)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	8.821 (8.229)	9.600	779 (1.371)	1,71 (3,13)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.048 (1.809)	1.800	-248 (-8,97)	-2,55 (-0,10)
Ausgleichsleistungen, Gewerbesteuerausgleichsleistung, Erstattung aus der Abrechnung Einheitslasten	1.788 (2.825)	950	-838 (1.875)	-11,88 (-19,58)
Kostenerstattung und -umlage	1.781	1.521	-260	-3,11
sonstige ordentliche Erträge	1.449	593	-856	-16,36
Übrige Erträge	7.447	6.921	-526	-1,45
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	5.674	7.382	1.708	5,40
Versorgungsaufwendungen	635	869	234	6,48
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.900	5.473	1.573	7,01
Steuerbeteiligung	1.096 (1.640)	1.155	58,68 (-485)	1,05 (-6,78)
Kreis und Jugendamtsumlage	13.780 (13.953)	15.050	1.270 (1.097)	1,78 (1,52)
Transferaufwendungen ohne Steuerbeteiligung, Kreis- und Jugendamtsumlage	3.548 (2.831)	4.060	511 (1.228)	2,73 (7,47)
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	230	1.261	1.031	40,55
Übrige Aufwendungen	4.602	4.962	360	1,52

* 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 beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

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

Erträge:

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz plant deutliche Steigerungen bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an die Einkommenssteuer. In Summe ergibt sich zwischen dem Ist-Ergebnis 2021 und dem Plan-Ergebnis 2026 eine Steigerung von rund 1,6 Mio. Euro. Prozentual steigen die einzelnen Positionen um ein bis zwei Prozent. Legt man den Durchschnittswert der letzten fünf Jahre zugrunde, sind die Steigerungen deutlich höher.

- Die **Gewerbesteuern** hängen stark von der konjunkturellen Situation ab und schwanken entsprechend. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung sind auch örtliche Gegebenheiten maßgeblich für die Höhe der Gewerbesteuer. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat die Gewerbesteuer aufgrund der Steuerschätzung Oktober 2022 sowie der Konjunkturprognosen unter Berücksichtigung von Erstattungen und Nachzahlungen aus den Vorjahren geplant. In der mittelfristigen Planung hat Herzebrock-Clarholz Steigerungsraten unterhalb der Orientierungsdaten des Landes NRW¹⁴ angesetzt.
- Die Basis bei der Planung der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** 2023 bilden die Planansätze der aktuellen Oktobersteuerschätzung 2022. Die weitere mittelfristige Veranschlagung erfolgt ebenfalls unterhalb der Orientierungsdaten 2023 bis 2026 des Landes NRW. Neben den Gewerbesteuern gehört der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Gemeinde Herzebrock-Clarholz. Fast 31 Prozent der Erträge 2021 entfallen auf die Gemeinschaftssteuern.
- Die **Abrechnung der Einheitslasten** endet 2021 für das Abrechnungsjahr 2019. Herzebrock-Clarholz hat somit ab 2022 keine Erträge mehr geplant. Damit bleiben die bisher erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit einen Haushaltsausgleich. Allerdings werden die Mindererträge durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit kompensiert. Die Kommunen haben Ende 2020 bisher einmalig im Rahmen der Corona-Pandemie eine **Gewerbesteuerenausgleichsleistung** erhalten. Diese beträgt für Herzebrock-Clarholz knapp 5,3 Mio. Euro und wird folgerichtig auch nur für 2020 angesetzt.

¹⁴ 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 Digitalisierung NRW vom 22. November 2022, Az. 304-46.05.01-264/22

- Die **Familienausgleichsleistungen** 2022 und 2023 hat Herzebrock-Clarholz auf Grundlage der ab 2021 gültigen Schlüsselzahl und unter Berücksichtigung des auf die Gemeinden zu verteilenden Betrages kalkuliert. Die weitere Planung geht von gleichbleibenden Werten aus.
- Die Position **Kostenerstattung und -umlage** umfasst alle Erstattungen vom Land, der gesetzlichen Sozialversicherungen sowie Sachkosten- und Personalerstattungen der Gemeindewerke. Die Gemeinde erhält bis 2024 für vollziehbar ausreisepflichtige Personen, deren vollziehbare Ausreisepflicht erstmals nach dem 31. Dezember 2020 eingetreten ist, eine einmalige Pauschale in Höhe von 12 000 Euro. Maßgeblich sind die Daten der Bestandsstatistik zum Stand 30. Juni 2021. Diese Beträge sind hier ebenfalls verbucht.
- Die **sonstigen ordentlichen Erträge** beinhalten unter anderem Rückstellungsaufhebungen, Erstattungen für Strom, Wärme etc. und andere sonstige ordentliche Erträge. Diese bildet Herzebrock-Clarholz in der Planung nicht ab, da das Volumen nicht planbar ist.

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

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Ebenfalls abzuwarten bleiben die Auswirkungen durch die rechtliche Änderung in der Kalkulation von Abwassergebühren und Erschließungsbeiträgen. Die Umsetzung des OVG-Urteils¹⁵ vom 15. Dezember 2022 zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung wird bei vielen Kommunen zu Mindererträgen in unterschiedlicher Intensität führen. Dieses trifft nicht für Herzebrock-Clarholz nach den Berechnungen der Gemeinde zu.

Aufwendungen

- Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von der Zahl der im Stellenplan vorgesehenen Stellen sowie den vorübergehend Beschäftigten. Anpassungen des Stellenplans werden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen werden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Die Planung sieht für 2023 eine Steigerung von rund zwölf Prozent gegenüber 2022 vor. Ursächlich sind 5,7 zusätzliche Stellen im unterschiedlichsten Bereichen. So wird jeweils eine Stelle eingeplant für Sozialarbeit in der offenen Jugendarbeit, im Case Management im Rahmen des Kommunalen Integrationsmanagement und eine Hausmeisterstelle für die Betreuung der Flüchtlingsunterkünfte. Hinzu kommt eine halbe Stelle für Dolmetscher zur Kommunikation mit Flüchtlingen und 1,15 Stellen für die Wohngeldstelle aufgrund der Reform des Wohngeldes mit dem daraus resultierenden Anstieg der Anspruchsberechtigten. Bei einer jährlichen Änderung von 5,4

¹⁵ Die Änderung des § 6 Abs. 2 KAG NRW durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 09.12.2022 ist am 14.12.2022 im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes NRW (S. 1063)

Prozent zwischen 2021 und 2026 plant die Gemeinde deutlich über den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen von 3,5 Prozent.

- Bei den **Versorgungsaufwendungen** erfolgt die Bewertung mit dem durch § 37 KomH-VO NRW vorgegebenen Rechnungszins von fünf Prozent auf Basis der Richttafeln von Klaus Heubeck in der jeweils gültigen Fassung. Für die Höhe der Versorgung werden die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblichen Werte gemäß Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2015/2016 NRW (BesVersAnpG 2015/2016 NRW) berücksichtigt.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des städtischen Vermögens, die Abfallentsorgung, die Kosten für die Lehr- und Lernmittel sowie die Schülerbeförderung. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz plant ab 2023 mit deutlich gestiegenen Aufwendungen für Heizöl, Gas und Strom.
- Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Gemeinde Aufwendungen entsprechend der geplanten Gewerbesteuer der Referenzperioden ein.
- Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplanentwurfes des Kreises Gütersloh. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Gemeinde Herzebrock-Clarholz sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Aufgrund der ab 2022 geplanten gestiegenen Steuerkraft der Gemeinde Herzebrock-Clarholz steigenden die Aufwendungen bis 2026 um rund 0,7 Mio. Euro. Der Kreis Gütersloh hat die Hebesätze für 2023 von 31,61 gegenüber 2022 geringfügig auf 31,11 Prozent gesenkt.
- Auch bei der **Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die Plandaten des Kreises Gütersloh. Bereits seit 2017 wird die Gemeinde mit einer kontinuierlich steigenden Umlage belastet.
- Unter den **Transferaufwendungen** (ohne Kreis- und Jugendamtsumlage sowie Steuerbeteiligungen) werden alle sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse an andere Träger und die kommunalen Töchter sowie die Aufwendungen im Sozialbereich zusammengefasst. Hierzu zählen beispielsweise der Verlustausgleich der beiden Hallenbäder in Herzebrock und Clarholz, die Zuschüsse an Zweckverbände und die Gemeindewerke, aber auch die Zweckverbands- und Krankenhausumlage. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2021 zeigt die Planung der Transferaufwendungen einen Anstieg um 0,5 Mio. Euro auf rund vier Mio. Euro in 2026.
- Bei den **Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen** plant die Gemeinde Herzebrock-Clarholz einen deutlichen Anstieg bei den Zinsaufwendungen an Kreditinstitut ein. Hier wird sowohl die geänderte Zinspolitik der Europäischen Zentralbank wie auch der geplanten Aufnahme weiterer Kredite Rechnung getragen.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Die Entwicklung der Kreis- und Jugendamtsumlage zeigt deutlich die finanzielle Belastung der Gemeinde durch den Kreis. Bereits 2021 hat die Kreisumlage inklusive des Mehrbedarfes für das Jugendamt einen Anteil von 41,5 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen. Transferaufwendungen insgesamt belasten den Haushalt zu 55,4 Prozent.

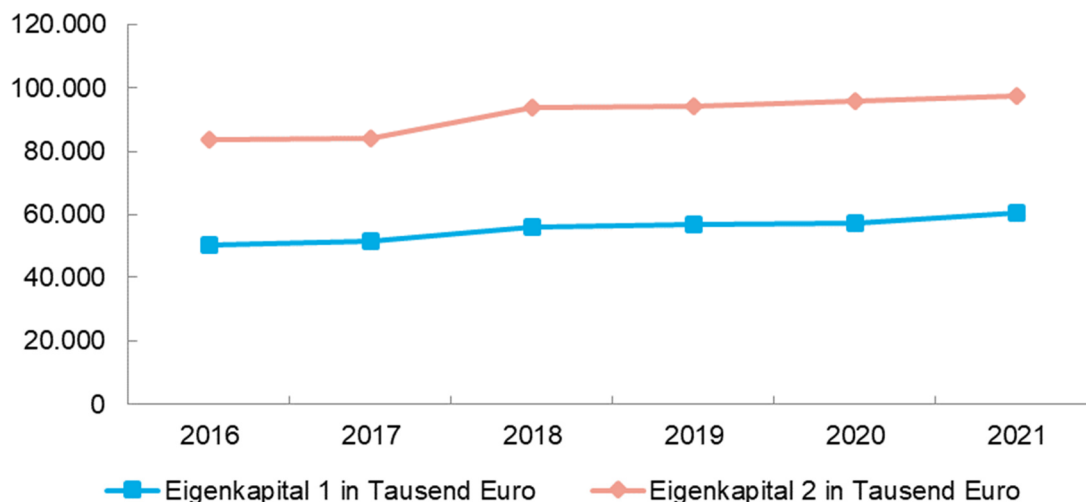
Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges in Form von deutlich höheren Energie- und Baukosten macht sich bereits jetzt bemerkbar. In wie weit die Kommune die gestiegenen Kosten auffangen können, bleibt abzuwarten.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist im interkommunalen Vergleich sehr gut. Aufgrund der positiven Jahresergebnisse konnte das Eigenkapital im Betrachtungszeitraum gesteigert werden. Die geplanten Defizite ab 2022 werden das vorhandene Eigenkapital reduzieren.

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 Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2016 bis 2021



Die Jahre 2016 bis 2021 sind durch die Jahresergebnisse und darüber hinaus durch die ergebnisneutralen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW beziehungsweise § 39 Abs. 3 KomHVO geprägt. Diese Verrechnungen führen zu einer Eigenkapitalreduzierung von rund einer Mio. Euro. Schlussendlich hat das Eigenkapital 1 Ende 2021 mit 60,5 Mio. Euro einen um rund zehn Mio. Euro höheren Stand als Ende 2016 (50,7 Mio. Euro). Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Anfang 2016 das Eigenkapital 57,1 Mio. Euro

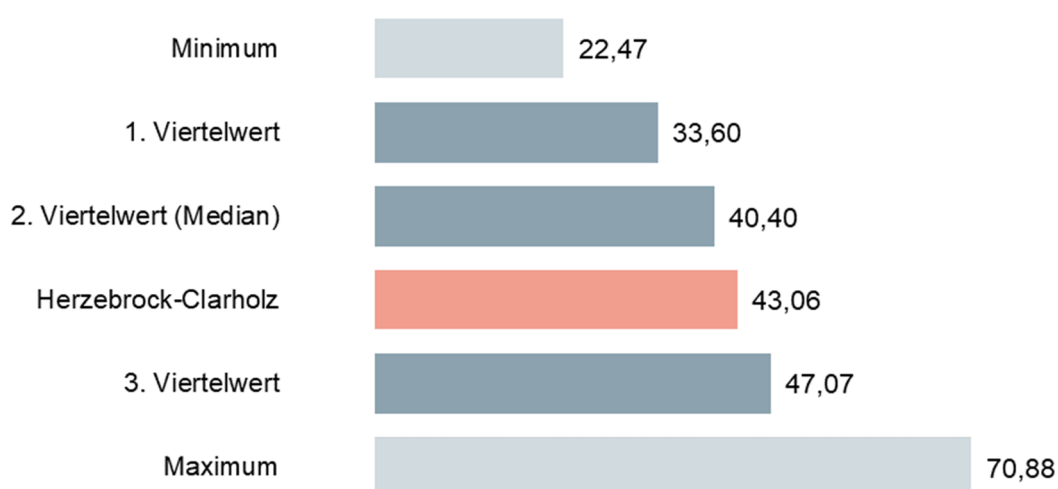
betrug und es durch das einzige Jahresdefizit deutlich um 6,4 Mio. Euro verringert wurde. Die Zunahme beim Eigenkapital 2 fällt im Eckjahresvergleich 2016 nach 2021 mit 13,6 Mio. Euro höher aus. Dieses resultiert aus sprunghaft in 2018 gestiegenen Sonderposten für Zuwendungen.

Seit 2017 kann die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die Ausgleichsrücklage kontinuierlich erhöhen und hat 2021 rund 11,6 Mio. Euro generiert. Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2026 durchgehend negative Ergebnisse vor. Dies würde das Eigenkapital um 19,3 Mio. Euro vermindern. Das ist mehr als 31 Prozent des derzeitigen Eigenkapitals. Ab 2025 wird zudem die Ausgleichsrücklage aufgebraucht sein. Das ist eine Entwicklung, die es nicht nur kritisch zu beobachten gilt, sondern eine frühzeitige Auseinandersetzung mit potenziellen Konsolidierungsmaßnahmen erfordert. Eine Umsetzung und der Umfang entsprechender Maßnahmen wird davon abhängen, ob und in welcher Intensität der geplante Eigenkapitalverzehr eintritt. Die Planungen unterliegen den im Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse beschriebenen Risiken. Gerade im Hinblick auf die Corona-bedingte Auswirkungen und den Krieg in der Ukraine können die Ergebnisse auch noch wesentlich schlechter ausfallen.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG für das Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Wie bereits im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ erläutert, hat Herzebrock-Clarholz bereits Ende 2021 entsprechende 1,8 Mio. Euro bilanziert und in den Jahren 2022 bis 2026 weitere außerordentliche Erträge von circa 2,1 Mio. Euro eingeplant. Dieses entspricht einem Gesamtvolumen von rund vier Mio. Euro. Herzebrock-Clarholz plant derzeit, die Option der linearen Abschreibung zu wählen. In Höhe der dann veranschlagten Abschreibung erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



In allen Vergleichsjahren hat Herzebrock-Clarholz im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Eigenkapitalquote.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 regelmäßig deutlich höher als das Eigenkapital 1. Die Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Herzebrock-Clarholz beträgt 2021 69,33 Prozent. Im interkommunalen Vergleich liegt Herzebrock-Clarholz hier unterhalb des Medians.

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Die Eigenkapitalquote ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG liegt in Herzebrock-Clarholz bei 42,31 Prozent. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich hierdurch nichts.

1.3.5 Schulden und Vermögen

In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat nach 2010 bisher keine weiteren Gesamtabschlüsse aufgestellt. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde Herzebrock-Clarholz als Konzern sind kontinuierlich gestiegen. Bereits seit 2016 hat die Gemeinde deutlich höhere Gesamtverbindlichkeiten als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

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

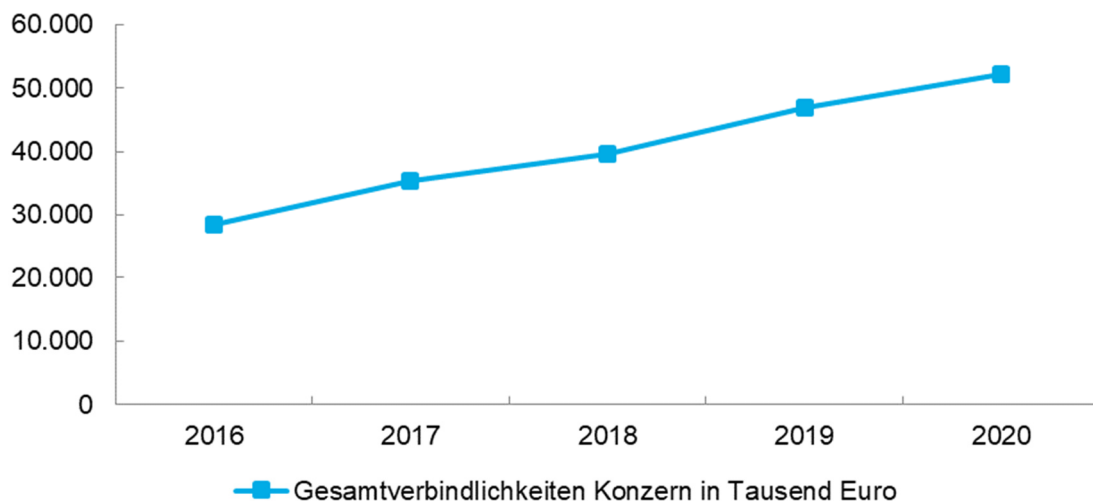
1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der als Sondervermögen geführten Eigenbetriebe

- Gemeindewerke Herzebrock-Clarholz und
- Hilfsbetrieb Liegenschaften

unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die Netzgesellschaft Herzebrock-Clarholz GmbH & CoKG haben wir in unsere Berechnung nicht einbezogen, da es sich nicht um eine Mehrheitsbeteiligung handelt. Sie ist ein Gemeinschaftsunternehmen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz und den Stadtwerken Gütersloh mit jeweils 50 prozentiger Beteiligung. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

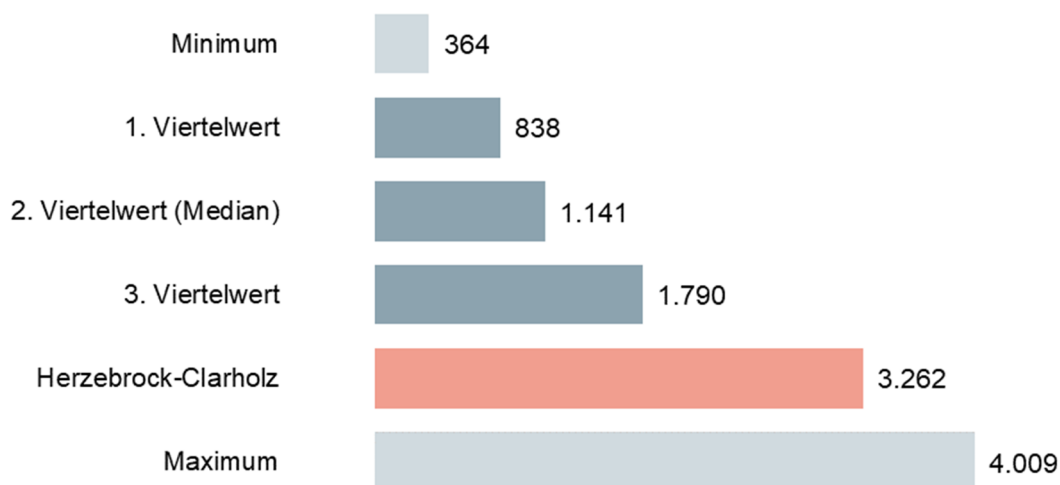
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2016 bis 2020



Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern sind seit 2016 von 28,5 Mio. Euro auf 52,2 Mio. Euro kontinuierlich angestiegen. Geprägt sind sie durch Verbindlichkeiten für Investitionen. Kredite zur Liquiditätssicherung spielen eine untergeordnete Rolle.

Die Investitionskredite im Kernhaushalt beliefen sich 2016 noch auf 5,7 Mio. Euro, 2020 sind sie auf 20 Mio. Euro angewachsen. Insbesondere in den Jahren 2019 und 2020 sind die Kredite stark gestiegen. Ursächlich ist die Errichtung eines Neubaus für die naturwissenschaftlichen und künstlerischen Fächer der von-Zumbusch-Gesamtschule inklusive der Sanierung des Bestandsgebäudes und die Digitalisierung aller Schulformen. Zudem wurden Investitionen in Straßen und in den Ausbau eines flächendeckenden, leistungsstarken Glasfasernetzes getätigt. Auch die Kredite der Beteiligungen haben sich im Eckjahresvergleich 2016 bis 2020 um neun Mio. Euro deutlich erhöht.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



In den Jahren 2016 bis 2018 weist die Gemeinde Herzebrock-Clarholz im interkommunalen Vergleich Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner oberhalb des Medians auf. Sie gehört zu den 50 Prozent der Kommunen mit überdurchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten. Ab 2019 verschlechtert sich das. Jetzt zählt die Gemeinde zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer (RND) der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer (GND). 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.

Das Kanalvermögen ist in die Gemeindewerke Herzebrock-Clarholz ausgegliedert. Eine Betrachtung dieser Vermögensgegenstände erfolgt in Abstimmung mit der Kommune nicht.

Der Bilanzwert des Sachanlagevermögens der Gemeinde Herzebrock-Clarholz in Höhe von 96,2 Mio. Euro Ende 2021 ist geprägt durch das Infrastrukturvermögen (35,2 Mio. Euro) sowie bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (41,0 Mio. Euro). Im Jahr 2021 hat das Sachanlagevermögen einen Anteil von rund 68 Prozent an der Bilanzsumme von rund 141 Mio. Euro.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND Kommune	RND Kommune 31.12.2020	Anlagenab- nutzungs- grad
Wohnbauten	50	80	80	25	68
Verwaltungsgebäude	40	80	80	31	61
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	21	74
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	26	57
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	36	55
Schulsporthallen	40	60	60	29	51
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	40	50
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	30*	15	50

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

* Straßen (Anlieger-, Hauptverkehrsstraßen) Wege, Plätze, Parkflächen als Bestandteil des Straßenkörpers = 40 Jahre
Geh- und Radwege, Parkstreifen und -buchten und Banketten als Nebenanlagen zu den Straßen = 30 Jahre
Wege, Plätze, Parkflächen (in einfacher Bauart) = 20 Jahre

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. In Herzebrock-Clarholz zeigt der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad, mit Ausnahme der Wohnbauten, Gemeinde-, Bürgerhäuser, Saalbauten und Verwaltungsgebäude noch keinen nennenswerten Handlungsbedarf auf.

Grundsätzlich hat sich die Gemeinde Herzebrock-Clarholz an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Mehrheitlich sind die nach dem NKF grundsätzlich maximal möglichen Nutzungsdauern festgelegt worden. Dieses hat einen nennenswerten Einfluss auf den ermittelten Anlagenabnutzungsgrad. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund niedrigeren Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote der Gemeinde Herzebrock-Clarholz schwankt zwischen 84,82 und 251 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 166 Prozent. Die Investitionsquote 2021 im Kernhaushalt insgesamt beträgt in Herzebrock-Clarholz 149 Prozent. Die Summe der Investitionen kann somit den Werteverzehr in diesem Jahr decken. Dies gilt ebenfalls für 2017 bis 2020 mit Investitionsquoten, die deutlich über 100 Prozent liegen. Dies spricht dafür, dass die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die Abschreibungen wieder investiert hat.

Im Zeitraum 2016 bis 2021 hat sich der Bilanzwert bei den bebauten Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten um 8,9 Mio. Euro erhöht. Ursächlich sind Investitionen im Bereich der Schulen (vgl. Schulden und Vermögen).

Der Bilanzwert des „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ hat sich nur geringfügig um 1,4 Mio. Euro verringert. Auch die Altersstruktur des Straßenvermögens mit durchschnittlich 50 Prozent ist noch unauffällig.

Ab 2022 plant die Gemeinde Herzebrock-Clarholz Investitionen für Baumaßnahmen in Höhe von 74 Mio. Euro, davon alleine Auszahlungen von 10,5 Mio. Euro im Jahr 2023. Einige sind hier aufgeführt:

- Neubau Rathaus,
- Errichtung einer Feuer- und Rettungswache im Ortsteil Clarholz,
- Breitbandausbau im Außenbereich usw.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-938	-2.880	-2.189	-3.355	-4.058
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.048	-4.740	-8.828	-16.275	1.913

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-6.986	-7.620	-11.017	-19.629	-2.145
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8.334	3.654	7.704	15.055	-5.602
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.348	-3.966	-3.313	-4.574	-7.747

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz plant bis 2026 mit negativen Salden auslaufender Verwaltungstätigkeit. Insbesondere ab dem Jahr 2022 zeigen sich die negativen Folgen der COVID-19-Pandemie sowie des Krieges gegen die Ukraine. Zwar sieht das NKF-CIG/NKF-CUIG in der Ergebnisplanung eine Isolierung der Mehraufwendungen beziehungsweise Mindererträge vor, das hat aber keine Auswirkung auf die Finanzplanung. Es handelt sich lediglich um einen buchungstechnischen Vorgang, dem keine Einzahlungen zugrunde liegen. Dies hat einen erhöhten Liquiditätsbedarf zur Folge. Im Gegensatz dazu hat die Gemeinde nach den Jahresabschlüssen mit Ausnahme von 2016 jeweils einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaften können. Dieser bewegte sich zwischen 0,6 Mio. Euro und 4,7 Mio. Euro.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist bis 2025 negativ. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluss aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen niedriger ist als die investiven Auszahlungen. Von 2022 bis 2026 ergibt das in Summe 34,0 Mio. Euro. Das ist der nicht refinanzierte Anteil der Investitionen, der zu steigenden Kreditaufnahmen führt. Die daraus resultierenden Zinsen werden zu steigenden Liquiditätskrediten führen. Inwieweit die Kredite allerdings in Anspruch genommen werden, bleibt abzuwarten. Bereits in den vergangenen Jahren konnten geplante Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umgesetzt werden. Von 2016 bis 2021 beläuft sich die durchschnittliche Auszahlung aus Investitionstätigkeit auf rund 6,9 Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren prüft sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz zeigen bis 2019 Wirkung. Ab 2020 gelingt es der Gemeinde nicht mehr die Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Die positive Entwicklung der Jahresabschlüsse ab 2017 ist jedoch vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftsteuer zurückzuführen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.

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

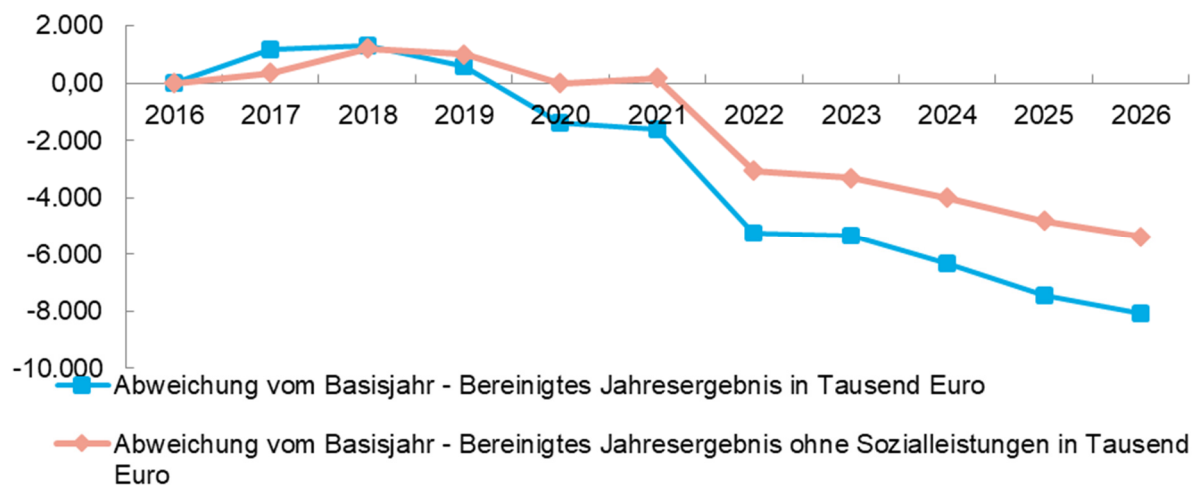
dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

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, der Solidarumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte¹⁶.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen beziehungsweise planen. Synonym dazu betrifft umfasst dieses ab 2023 die Haushaltsbelastungen aus dem Krieg gegen die Ukraine. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** ermittelten Corona- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2016 bis 2026



¹⁶ in Herzebrock-Clarholz Erträge aus Auflösungen oder Herabsetzungen von Rückstellungen sowie andere sonstige Erträge. Aufwendungen für die Zuführung zu Rückstellungen und Wertänderungen

Dem Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist zu entnehmen, dass die Gemeinde Herzebrock-Clarholz Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen kompensiert. Dies unterstreicht, dass die positive Ergebnisentwicklung in Herzebrock-Clarholz nicht nur auf den stark konjunkturabhängigen und deshalb herausgerechneten Positionen beruht. Bis 2019 sind die Erträge stärker gestiegen als die Aufwendungen. Der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist es hier gelungen auch bei den nicht bereinigten, konjunkturanfälligen Positionen Verbesserungen zu erzielen. Insbesondere die Gewinnabführung des Hilfsbetriebes Liegenschaften ab 2017 sind hier zu benennen. Die im selben Jahr angehobenen Hebesätze haben durch die erhöhten Erträge der Grundsteuer A ebenfalls zur Konsolidierung beigetragen. Die negative Entwicklung ab 2020 zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Personal zu kompensieren.

Das bereinigte Jahresergebnis der Gemeinde verschlechtert sich von 2016 bis 2026 um acht Mio. Euro, davon bis 2021 um 1,6 Mio. Euro. Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2016 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen, welche sich allein bis 2021 um rund 1,6 Mio. Euro erhöht haben. Auch bei den nach Bereinigung verbleibenden Transferaufwendungen sind nach einem Rückgang in 2017 Aufwandssteigerungen zu erkennen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den eingeschlagen Weg der Konsolidierung konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.

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.

Bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist die Haushaltsbelastung durch Sozialleistungen seit dem Jahr 2016 um 2,6 Mio. Euro auf 7,6 Mio. Euro im Jahr 2026 gestiegen. Vor allem die Jugendamtsumlage verzeichnet starke Steigerungen. Der Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe umfasst unter anderem die Kindertagesstätten. Hier wirkt sich der gestiegene Betreuungsbedarf der letzten Jahre aus. In der Haushaltsplanung geht die Gemeinde Herzebrock-Clarholz von weiteren Steigerungen aus (vgl. Plan-Ergebnisse). Auch im Bereich der sozialen Leistungen plant Herzebrock-Clarholz zunehmend steigende Aufwendungen. Hauptsächlich durch steigende Personalkosten aufgrund vermehrter Fallzahlen im Bereich „Wohngeld“ und dem Einsatz eines Dolmetschers für Asylsuchende. Inwieweit die Stellen besetzt werden können, bleibt abzuwarten.

Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich ab 2022 ein negativer Ergebnisverlauf, wobei die Kurve (roter Graph) deutlich besser verläuft.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

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

Die Hebesätze der Gemeinde Herzebrock-Clarholz wurden nach 2003 erstmalig 2017 angehoben. Bei der Grundsteuer A und B waren es 30 beziehungsweise 50 Hebesatzpunkte sowie bei der Gewerbesteuer 17 Hebesatzpunkte. Eine weitere Anhebung der Hebesätze hält die Gemeinde aber nicht für geboten.

Im Vergleich positioniert sich die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 1. Halbjahr 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Herzebrock-Clarholz	Kreis Gütersloh *	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	205	219	264	292	247
Grundsteuer B	380	393	472	547	479
Gewerbesteuer	397	391	418	445	414

*gewogener Durchschnitt; ** kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis 25.000 Einwohner

Die Hebesätze der Gemeinde Herzebrock-Clarholz liegen seit vielen Jahren weit unter den fiktiven Hebesätzen des GFG. Bisher hat die Gemeinde auch mit niedrigen Hebesätzen positive Jahresergebnisse erreicht. Die dadurch geringeren Steuererträge nimmt die Gemeinde bewusst in Kauf. Letzteres gilt auch für die zu zahlende allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage. Hier wird Herzebrock-Clarholz eine höhere Steuerkraft unterstellt und angerechnet, als sie tatsächlich vorhanden ist. Dieses trifft auch auf weitere Kommunen im Kreis Gütersloh, so dass sich der finanzielle Nachteil für jede einzelne dieser Kommunen zumindest verringert.

Aufgrund der absehbaren gravierenden wirtschaftlichen Verschlechterungen und den geplanten hohen Defiziten sollten Hebesatzerhöhungen in Herzebrock-Clarholz kein Tabuthema sein

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz verfügen über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung.

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

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

Darüber hinaus sollte ein Bürgermeister sowie 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 Frist zur Beschlussfassung der Haushaltspläne durch den Rat wird von der Gemeinde Herzebrock-Clarholz nicht eingehalten. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan werden auf Wunsch der Politik Mitte Dezember in den Rat eingebracht und generell im Februar/März des Folgejahres beschlossen. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Gemeinde in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen.

Der Entwurf der Haushaltssatzung 2023 ist am 14. Dezember 2022 dem Rat der Gemeinde Herzebrock-Clarholz vorgelegt worden. Ab 11. Januar 2023 sind die Beratungen geplant, die Beschlussfassung ist am 15. Februar 2023 terminiert. Die Anzeige bei der Kommunalaufsicht erfolgte dann direkt anschließend.

Die Feststellung der Jahresabschlüsse gemäß § 96 Abs. 1 GO NRW kann eingehalten werden. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Der letzte Jahresabschluss 2021 wurde am 08. August 2022 aufgestellt und vom Rat am 24. Oktober 2022 festgestellt.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz wird auskunftsgemäß die Gesamtabschlüsse bis 2014 im Jahr 2023 aufstellen und vom Bürgermeister bestätigen lassen. Die Gemeinde hat vor, die fehlenden Gesamtabschlüsse für die Jahre ab 2015 in Gänze im Haushaltsjahr 2024 vorlegen zu können.

Zur unterjährigen Steuerung verfügt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz über ein Finanzcontrolling. Die Fachabteilungen sind im Rahmen ihrer Budgetverantwortung für die Erstellung der Berichte zuständig. Die Berichte sind monatlich schriftlich und standardisiert zu erstellen und spätestens bis zum 5. des Monats dem Kämmerer vorzulegen. Auf Basis dieser Prognosen erstellt der Kämmerer zentral abschließende Berichte. Dazu gehört auch eine Hochrechnung der voraussichtlichen Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie der Einzahlungen und Auszahlungen zum Jahresende. Wesentliche, bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen zu den Planansätzen werden erläutert. Bei jeder Haupt- und Finanzausschusssitzung wird

ein Bericht über die Ertrags- und Finanzsituation vorgelegt. Dieser informiert über Ertrags- und Aufwandsarten, Finanzplan und Verschuldungsstand.

Das Finanzberichtswesen erfolgt im Haupt- und Finanzausschuss. Nach den Vorgaben des § 2 NKF-CIG hat in 2020 und 2021 der Kämmerer dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Rat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten. Die Information gemäß NKF-CIG beziehungsweise KommunalhaushaltsrechtsanwendungsVO UA-Schutzsuchendenaufnahme erfolgt im Rat.

Durch das in Herzebrock-Clarholz praktizierte Finanzberichtswesen werden die Entscheidungsträger der Gemeinde in die Lage versetzt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Verwaltungsführung und politische Gremien erhalten über ein solches Berichtswesen die zur Steuerung erforderlichen und zwingend notwendigen Informationen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz überträgt sowohl konsumtive wie investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen die Regel. Jedoch nimmt die Gemeinde ab 2020 weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

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.

Eine verschriftliche Regelung zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in Herzebrock-Clarholz nicht. Dem Rat wird eine Übersicht über die Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen vorgelegt, die in das neue Haushaltsjahr übertragen werden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Das schafft Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Gemeinde Herzebrock-Clarholz bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat.

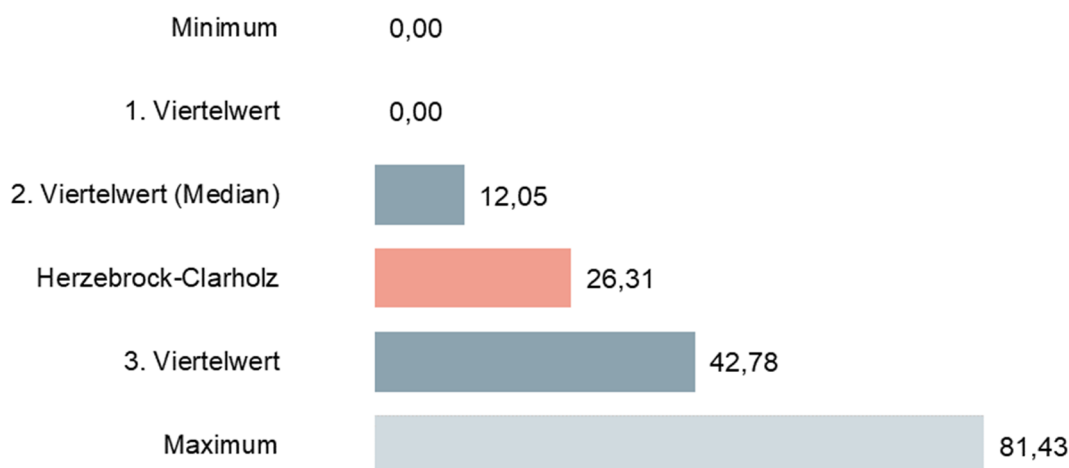
Ordentliche Aufwendungen Herzebrock-Clarholz 2016 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	31.090	30.671	33.148	33.319	34.107
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	167	158	240	264	423
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,54	0,51	0,72	0,79	1,24
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	31.257	30.829	33.388	33.583	34.530
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,54	0,51	0,72	0,79	1,23
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	30.211	30.620	32.427	32.942	33.236
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,65	99,32	97,12	98,09	96,25

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz überträgt Aufwendungen und Auszahlung im konsumtiven Bereich mit steigender Tendenz. Der Grad der Inanspruchnahmen zeigt, dass, losgelöst von den bestehenden Budgetregeln, in der Gesamtbetrachtung bereits die Ansätze ausreichen, um die Aufwendungen zu decken.

Im interkommunalen Vergleich mit 24 Kommunen gehört Herzebrock-Clarholz mit 26,31 Euro je Einwohner zu den 50 Prozent der Kommunen mit überdurchschnittlichen Übertragungen.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2021



Die Ermächtigungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt.

Investive Auszahlungen Herzebrock-Clarholz 2016 bis 2021

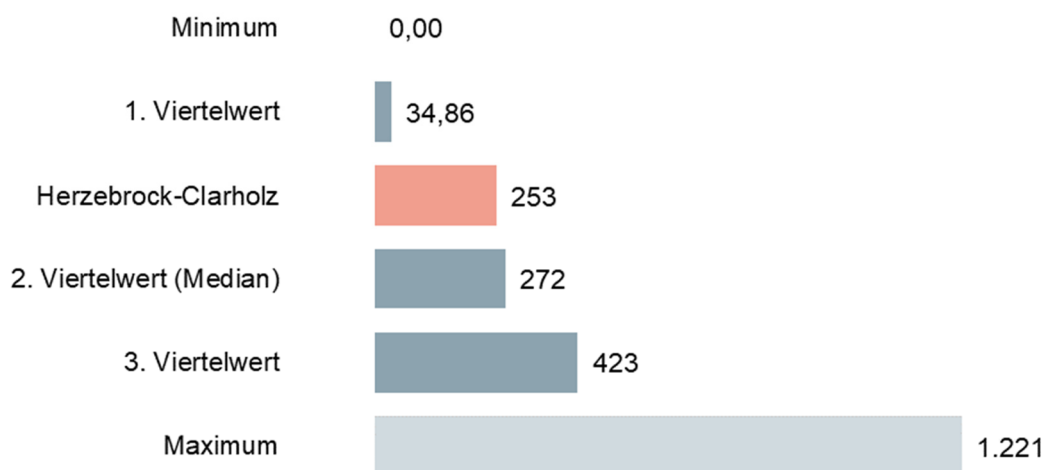
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.781	12.519	14.166	5.696	6.368
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.409	3.085	4.151	4.360	4.068

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	50,28	24,65	29,30	76,55	63,88
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.190	15.604	18.317	10.056	10.436
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	33,46	19,77	22,66	43,36	38,98
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.867	10.463	11.534	4.520	4.670
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	67,39	67,05	62,97	44,95	45,03

Im Bereich der investiven Auszahlungen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz sind die Ermächtigungsübertragungen in das Folgejahr die Regel. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 erhöhen die Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz um 49 Prozent (Ansaterhöhungsgrad).

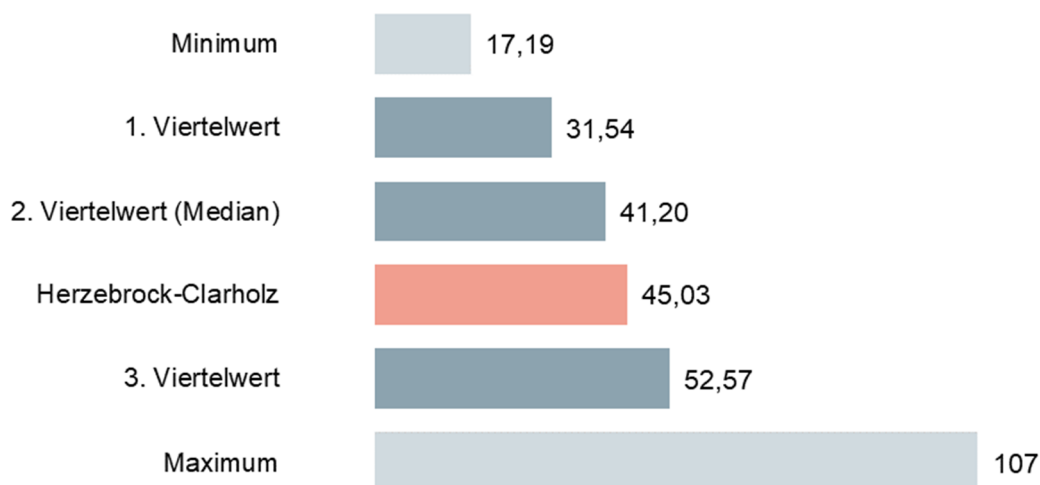
Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2021 mit 24 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



In Herzebrock-Clarholz sinkt im Betrachtungszeitraum der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes und liegt seit 2020 unter 50 Prozent. Das heißt, die Gemeinde plant in diesen Jahren Investitionen, wovon sie einen hohen Anteil faktisch nicht durchführt beziehungsweise in die Folgejahre verschiebt.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass die Gemeinde Herzebrock-Clarholz wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen. Insbesondere bei den größeren Investitionsvorhaben kommt es häufig zu zeitlichen Verzögerungen. So haben sich die Baumaßnahmen im Straßenbereich zum Teil verschoben, was auch mit der langjährigen Diskussion um die Finanzierung von Straßenausbaubeiträgen (KAG-Maßnahmen) zusammenhängt. Der Neubau des Feuerwehrgerätehauses Quenhorn verursacht von 2019 auf 2020 Ermächtigungsübertragungen in Höhe von 1,7 Mio. Euro. Auch fehlendes Personal und der Mangel an Firmen ist ein weiterer Hinderungsgrund zur Umsetzung der geplanten Investitionsvorhaben.

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

→ Empfehlung

Der Inanspruchnahmegrad bei den fortgeschriebenen Investitionsauszahlungen in Herzebrock-Clarholz ist interkommunal gesehen zwar überdurchschnittlich. Um die Aussagekraft der Investitions- und Haushaltsplanung weiter zu verbessern, sollte der Wert jedoch noch gesteigert werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- ➔ Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und im April 2021 ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind vorhanden.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und im April 2021 ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind vorhanden.

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

Die Fördermittelakquise und darüber hinaus die Fördermittelberatung sowie die operative Abwicklung ist seit dem 01. April 2021 in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz zentral organisiert. Das zentrale Fördermittelmanagement (ZFM) ist im Fachbereich III – Planen, Bauen und Umwelt angesiedelt. Hiermit werden verschiedene Ziele verfolgt, unter anderem durch höhere Förderquoten und Verringerungen möglicher Rückforderungen den finanziellen Handlungsspielraum zu verbessern. Gleichzeitig sind der Aufbau beziehungsweise das Bündeln von Wissen, die Implementierung eindeutiger Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten sowie das Schaffen zentraler Ansprechpartner für Bewilligungsbehörden, Prüfinstanzen und Mitarbeitende angestrebt.

Die Aufgaben des ZFM umfassen:

- die regelmäßige Sichtung von Fördermöglichkeiten und eine Vernetzung mit den Fördermittelgebern,
- notwendige Information zu Förderprogrammen in einer Datei zu führen, auf Grundlage dieser geschieht die Weiterleitung der Informationen an die zuständigen Fachbereiche,
- Unterstützung der Fachbereiche bei der Prüfung der Förderfähigkeit von Projekten, Unterstützung bei den notwendigen politischen Beschlüssen, sowie

- die operative Abwicklung der Vorhaben.

Die inhaltliche und fachliche Zuständigkeit ebenso die Gesamtkoordination der einzelnen Maßnahme verbleibt in den jeweiligen Fachbereichen.

Eine Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist seit dem 14. Januar 2022 in Kraft.

Über mögliche Förderprogramme ist die Gemeinde gut informiert. Zur Informationsbeschaffung werden regelmäßig die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderfachstellen genutzt. Im Rahmen des Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (I-SEK) wurde zudem noch externe Beratung herangezogen. Ein Gesamtüberblick über die unterschiedlichen Förderprogramme und -möglichkeiten ist durch das zentrale Fördermittelmanagement sichergestellt.

Bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz werden auskunftsgemäß nur Fördermittel bei als notwendig erachteten Investitionsmaßnahmen akquiriert. Grundsätzlich wird in allen Bereichen versucht, die maximalen Fördermittel zu generieren. Die Antragsprozesse werden sehr unterschiedlich bewertet, stellen aber keinen Hinderungsgrund für die Akquirierung dar. Abgelehnte Anträge gab es im Kernhaushalt in den letzten Jahren nicht.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- ➔ Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Eine durch das zentrale Fördermittelmanagement (ZFM) gepflegte Datenbank ermöglicht der Gemeinde einen Gesamtüberblick über alle laufenden Fördermaßnahmen.

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.

Nach Aussage der Gemeinde Herzebrock-Clarholz mussten Fördermittel in der Vergangenheit nicht zurückgezahlt werden. Auskunftsgemäß werden Fördermittel in der Regel rechtzeitig abgerufen, die Projektumsetzung entsprechend dokumentiert sowie die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt.

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird vom ZFM überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel dem ZFM. Zu diesem Zweck pflegt das ZFM eine zentrale Datenbank, die alle wesentlichen Informationen für alle Förderprojekte beinhaltet. Dadurch hat die Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte. Zudem gewährleistet das einen personenunabhängigen Wissenstand.

Die zentrale Datei dient als Basis für das Fördercontrolling, welches eine sachgerechte Steuerung der Förderprojekte gewährleistet. Weiterhin können die Daten für ein Fördermittelberichtswesen genutzt werden. Zusammenfassende Berichte an die Politik und Verwaltungsführung über die abgeschlossenen, laufenden und geplanten Förderprojekte - in fördertechnischer Hinsicht - erfolgen seit Oktober 2022 einmal jährlich (im Rahmen der Haushaltsklausur).

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt.

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

Kreditportfolio Kernhaushalt Herzebrock-Clarholz zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	19.493
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge*	16
Anzahl der Kreditgeber	6

* Davon drei Kreditverträge aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“, rund 0,59 Mio. Euro.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz verfügt im Kernhaushalt über vergleichsweise hohe Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Die zuletzt bestehenden Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von 2,5 Mio. Euro konnte die Gemeinde zum Bilanzstichtag 2021 tilgen. Zum Berichtszeitpunkt beinhaltet das gemeindliche Portfolio ausschließlich festverzinsliche Kredite. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate oder Fremdwährungskredite sind nicht enthalten. In zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Gemeinde vereinzelt Derivate in Gestalt von Zinsswaps oder Zinscaps genutzt, um variabel verzinsliche Kredite gegen Zinsänderungen zu sichern. Für die kommenden Haushaltsjahre ab 2023 plant die Gemeinde mit weiteren Kreditaufnahmen zur Investitionsfinanzierung im Umfang von 29,7 Mio. Euro. Zusätzlich plant Herzebrock-Clarholz eine Aufnahme neuer Liquiditätskredite ab 2025. Bei planmäßigem Verlauf steigen die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten zum Ende des Planungszeitraums auf 12,1 Mio. Euro. Neben dem Kernhaushalt verfügt auch der Eigenbetrieb Gemeindewerke Herzebrock-Clarholz zum Bilanzstichtag über hohe Kreditverbindlichkeiten im Umfang von 21,7 Mio. Euro. Auch hier ist von einer künftigen Zunahme der Kreditverbindlichkeiten auszugehen.

Der vorstehend skizzierte Umfang und die Entwicklung der gemeindlichen Kreditverbindlichkeiten können als Beleg der Relevanz des Kreditmanagements für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz gelten. Das Kreditmanagement bewegt sich üblicherweise im Spannungsfeld der konkur-

rierenden Ziele (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Einen Handlungsrahmen, der diesbezüglich strategische Zielvorgaben oder operative Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen festlegt, hat Herzebrock-Clarholz bisher nicht schriftlich fixiert. In einer Dienstanweisung oder Richtlinie kann der Wille des Rates der Gemeinde Herzebrock-Clarholz dokumentiert werden, welche Arten von Kredit- oder Derivatgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Schriftliche Vorgaben führen zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung des Kreditmanagements und zu Entscheidungsbefugnissen und Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz gemeindlicher Kreditentscheidungen. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz beschreibt ihr Kreditmanagement als sicherheitsorientiert. Auch wenn die Gemeinde Herzebrock-Clarholz beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

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

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten 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 Herzebrock-Clarholz 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 Herzebrock-Clarholz in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁷ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁸

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert die Gemeinde ihr Kreditmanagement aber bereits an Festlegungen in einigen der oben genannten Bereichen, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben bestünden.

Die Gemeinde gibt an, sich bei der Aufnahme von Krediten vorrangig am haushaltswirtschaftlichen Ziel der (Planungs-)Sicherheit zu orientieren. Zu diesem Zweck nimmt Herzebrock-Clarholz Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen und Laufzeiten auf. Diese Zeiten richtet die Gemeinde üblicherweise an der Nutzungsdauer des kreditfinanzierten Vermögensgegenstandes aus. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet Herzebrock-Clarholz generell auf Fremdwährungskredite oder strukturierte Finanzierungsinstrumente. Derivate hat die Gemeinde bisher nur zur Absicherung von Zinsrisiken eingesetzt. Nach eigener Aussage bemüht sich die Gemeinde Herzebrock-Clarholz um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Klumpenrisiken hinsichtlich der Zinsbindungsfristen will die Gemeinde minimieren. Neben dem Kernhaushalt nehmen auch die Eigenbetriebe der Gemeinde Herzebrock-Clarholz, beispielsweise die Gemeindewerke Herzebrock-Clarholz, Kredite auf. Die Eigenbetriebe stimmen sich hinsichtlich der strategischen Ausrichtung des Kreditmanagements mit dem Gemeindegemeinderat ab.

Auch zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Herzebrock-Clarholz bestehen auch ohne schriftliche Festlegung verbindliche Abläufe und Verantwortlichkeiten. Die Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister in Abstimmung mit dem Leiter der Finanzbuchhaltung. Vor der Kreditaufnahme holt die Verwaltung mehrere Angebote ein. Bei ihrer Angebotsauswertung berück-

¹⁷ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁸ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

sichtigt Herzebrock-Clarholz verschiedenen Kriterien. Neben den geforderten Zinssätzen vergleicht die Gemeinde bei ihrer Entscheidung auch Angebote mit unterschiedlichen Laufzeiten, Zinsbindungsfristen oder Tilgungsplänen. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Verwaltung schriftlich in Vermerkform. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen. Zur Darlehensverwaltung nutzt Herzebrock-Clarholz eine Software-Lösung, mit deren Hilfe sie auch hypothetische Kreditaufnahmen und künftige Zahlungsströme darstellen kann. Für ihren Jahresabschluss ermittelt die Gemeinde zudem verschiedene Kennzahlen, etwa den Anteil der langfristig zinsgebundenen Kreditverbindlichkeiten am Kreditportfolio (langfristige Zinsbindungsquote) oder den Durchschnittszins. Die politischen Entscheidungsträger erhalten im Rahmen des Jahresabschlusses zudem eine vertragsscharfe Übersicht über die bestehenden Kreditverbindlichkeiten. Dies ermöglicht der Gemeinde die zielkongruente Steuerung ihres Portfolios.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz 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 Kernhaushalt Herzebrock-Clarholz zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	1.996
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	54
Davon Anteile am Versorgungsfonds für die Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro	54
Ausleihungen in Tausend Euro	4.788
Davon eingebrachtes Eigenkapital bei Gründung der Gemeindewerke	1.787
Davon Darlehen an Beteiligungen	3.000

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz verfügt zum Stichtag über eine vergleichsweise geringe Liquiditätsausstattung. Soweit die Gemeinde über vorübergehend überschüssige Liquidität verfügt, hat sie diese gelegentlich in festverzinsliche Termin- oder Festgeldanlagen investiert. Die zusätzlichen Kosten durch zuletzt zu entrichtende Negativ-Zinsen hat Herzebrock-Clarholz so etwas reduzieren können. Im Innenverhältnis verleiht der Kernhaushalt zudem größere Summen an gemeindliche Beteiligungen oder im Rahmen ihres Cashpooling an Sondervermögen. Soweit die Gemeinde Wertpapiere bilanziert hat, handelt es sich dabei um Anteile an einem Investmentfonds der kommunalen Versorgungskassen zur teilweisen Refinanzierung der Pensionslasten.

Einen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat Herzebrock-Clarholz bisher nicht festgelegt. Vor dem Hintergrund ihrer bisher überschaubaren Anlageaktivität hat sie entsprechende Regelungen, beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie, bisher nicht für erforderlich gehalten. Ihr Anlagemanagement beschreibt die Gemeinde als sicherheits- und verfügbarkeitsorientiert. Bisher steht der Gemeinde überschüssige Liquidität, die ihr die Möglichkeit zur Geldanlage eröffnet, nur ausnahmsweise zur Verfügung. Dennoch tragen strategische Festlegungen zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die verantwortlichen Entscheidungsträger bei. Dies gilt auch, wenn die Gemeinde weiterhin in Zukunft sicherheitsorientiert operieren und riskante Geldanlagen vermeiden will. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte daher strategische Zielvorgaben sowie klare Verfahrensregelungen und Entscheidungsbefugnisse regeln. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Herzebrock-Clarholz dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente zugelassen sind und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz von Anlageentscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz 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 gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit ihren Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Arten von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen oder Rendite zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch 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 beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten oder Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁹ 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.
 - **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 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 im Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, welche die Gemeinde in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

Zwar hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz bisher keine Ziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements schriftlich fixiert. Sie gibt jedoch an, bereits Festlegungen zu einigen der oben genannten Bereiche im Rahmen ihrer bisherigen Anlageaktivität zu berücksichtigen.

Danach verfolgt die Gemeinde vordergründig die Anlageziele Sicherheit und Verfügbarkeit. Nach dem Wegfall der Einlagensicherung für Kommunen achtet die Gemeinde bei ihren Sicht- und Termineinlagen nach eigenen Aussagen darauf, dass die Finanzinstitute einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Einem institutsbezogenen Sicherungssystem gehören alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken an. Einlagen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz sind hier mittelbar in voller Höhe geschützt. Die abschließende Entscheidung über eine Geldanlage trifft in Herzebrock-Clarholz der Kämmerer in Abstimmung mit dem Leiter der Finanzbuchhaltung. Für das Verfahren gelten die gemeindlichen Vorgaben des Kreditmanagements entsprechend

¹⁹ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz zeigen bis 2019 Wirkung. Ab 2020 gelingt es der Gemeinde nicht mehr die Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Die positive Entwicklung der Jahresabschlüsse ab 2017 ist jedoch vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftsteuer zurückzuführen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	59	E1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den eingeschlagen Weg der Konsolidierung konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.	61
F2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz überträgt sowohl konsumtive wie investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen die Regel. Jedoch nimmt die Gemeinde ab 2020 weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	64	E2.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Das schafft Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.	64
			E2.2	Der Inanspruchnahmegrad bei den fortgeschriebenen Investitionsauszahlungen in Herzebrock-Clarholz ist interkommunal gesehen zwar überdurchschnittlich. Um die Aussagekraft der Investitions- und Haushaltsplanung weiter zu verbessern, sollte der Wert jedoch noch gesteigert werden.	67

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt.	70	E3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	71
F4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	73	E4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz 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 gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit ihren Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	74

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Herzebrock-Clarholz 2015	Herzebrock-Clarholz aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	94,5	104	95,56	102	103	107	121	27
Eigenkapitalquote 1	49,8	43,06	22,47	33,60	40,40	47,07	70,88	27
Eigenkapitalquote 2	79,1	69,33	49,23	63,35	69,47	77,40	85,35	27
Fehlbetragsquote	2,8	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	32,8	25,01	13,75	29,49	37,17	44,89	49,77	27
Abschreibungsintensität	8,2	8,79	5,15	8,51	9,19	10,66	13,60	26
Drittfinanzierungsquote	45,0	60,51	37,16	53,78	61,28	70,82	87,20	24
Investitionsquote	102	149	54,14	108	145	205	452	26

Kennzahlen	Herzebrock-Clarholz 2015	Herzebrock-Clarholz aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	97,8	99,57	81,55	91,72	98,83	103	121	27
Liquidität 2. Grades	97,1	54,00	39,80	81,68	179	268	2.041	28
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	69,2	9,85	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,9	6,29	1,53	4,35	5,56	6,39	17,52	28
Zinslastquote	0,8	0,69	0,04	0,13	0,39	0,70	1,62	27
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	79,8	76,46	39,06	49,68	57,00	65,58	76,46	20
Zuwendungsquote	5,7	9,50	9,21	12,90	17,16	24,28	38,65	27
Personalintensität	14,0	17,07	11,18	16,54	18,71	20,50	25,68	27
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,3	11,73	9,42	15,71	19,52	22,80	28,78	27
Transferaufwandsquote	58,2	55,44	33,29	39,75	42,03	47,01	59,81	27

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) Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts- werte
Jahresergebnis	1.065	4.225	614	173	2.164	
Gewerbesteuern	12.562	14.498	12.415	5.227	12.295	11.399
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	7.529	8.210	8.481	8.102	8.821	8.229
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.383	1.689	1.872	2.054	2.048	1.809
Ausgleichsleistungen	740	770	800	837	698	769
Gewerbesteuerausgleichsleistung				5.311		1.062
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	928	713	869	1.369	1.090	994
Summe der Erträge	23.142	25.880	24.437	22.899	24.953	24.262
Steuerbeteiligungen	2.164	2.489	1.995	458	1.096	1.640
Allgemeine Kreisumlagen	7.629	7.471	8.919	8.586	7.935	8.108
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	357	0,00	0,00	0,00	0,00	
Summe der Aufwendungen	10.150	9.960	10.914	9.044	9.031	9.748
Saldo	12.992	15.920	13523	13.855	15.922	14.514

Tabelle 4: Eigenkapital Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	50.663	51.861	56.082	56.895	57.210	60.531
Eigenkapital 1	50.663	51.861	56.082	56.895	57.210	60.531
Sonderposten für Zuwendungen	22.207	21.690	27.698	27.473	29.269	28.267
Sonderposten für Beiträge	10.985	10.613	10.148	9.847	9.336	8.666

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital 2	83.855	84.164	93.929	94.215	95.816	97.464
Bilanzsumme	112.850	116.259	127.357	134.330	139.401	140.578

Tabelle 5 Gesamtverbindlichkeiten Konzern Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2016 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	16.452	19.209	20.232	25.953	29.012
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	458	448	448	429	419
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	195	72,32	1.563	1.412	1.145
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	4.056	4.002	1.948	1.895	1.841
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	320	352	854	776	393
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	17.054	20.998	24.295	25.450	26.996
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	24,28	1,53	0,25	0,44	0,06
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	28.452	35.331	39.713	46.890	52.209

*Gemeindewerke Herzebrock-Clarholz, Hilfsbetriebe Liegenschaften.

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-6.547	1.065	4.225	614	173	2.164	-2.540	-1.975	-3.778	-5.002	-5.726
Gewerbesteuer	7.908	12.562	14.498	12.415	5.227	12.295	13.500	12.900	13.000	13.100	13.100
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.118	7.529	8.210	8.481	8.102	8.821	8.800	9.500	9.600	9.600	9.600
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.110	1.383	1.689	1.872	2.054	2.048	1.700	1.750	1.800	1.800	1.800
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerenausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.617	1.668	1.483	1.669	2.206	1.788	872	950	950	950	950
Summe der Erträge	17.752	23.142	25.880	24.437	17.588	24.953	24.872	25.100	25.350	25.450	25.450
Steuerbeteiligungen	1.435	2.164	2.489	1.995	458	1.096	1.190	1.140	1.146	1.155	1.155
Allgemeine Kreisumlage	9.204	7.629	7.471	8.919	8.586	7.935	8.330	8.171	8.850	9.050	9.150
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	887	357	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Aufwendungen	11.526	10.150	9.960	10.914	9.044	9.031	9.520	9.311	9.996	10.205	10.305
Saldo der Bereinigungen	6.226	12.992	15.920	13.523	13.855	15.922	15.352	15.789	15.354	15.245	15.145
Saldo der Sondereffekte	45	-291	-180	-664	673	737	178	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.818	-11.636	-11.516	-12.244	-14.119	-14.431	-18.070	-17.764	-19.132	-20.247	-20.871
Abweichung vom Basisjahr	0,00	1.182	1.303	574	-1.381	-1.612	-5.251	-4.945	-6.314	-7.429	-8.053

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Herzebrock-Clarholz in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-12.818	-11.636	-11.516	-12.244	-14.199	-14.431	-18.070	-17.764	-19.132	-20.247	-20.871
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	298	-17	-25	-79	-264	-159	-386	-520	-535	-723	-737

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Teilergebnis PB Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-457	-480	-699	-617	-675	-695	-855	-948	-950	-952	-951
Jugendamtsumlage	-4.752	-3.591	-4.104	-4.653	-5.340	-5.845	-5.870	5.088	5.750	5.850	5.900
Saldo aus Sozialleistungen	-4.912	-4.087	-4.827	-5.348	-6.279	-6.699	-7.111	-6.556	-7.235	-7.525	-7.588
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-7.907	-7.549	-6.688	-6.896	-7.920	-7.732	-10.959	-11.208	-11.898	-12.722	-13.283
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	357	1.218	1.011	-13	174	-3.052	-3.302	-3.991	-4.816	-5.377

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat die Vorteile einer Zentralen Vergabestelle erkannt, die im Fachbereich Allgemeine Verwaltung und Finanzen angesiedelt ist. Sie nutzt das zentral vorhandene Fachwissen für Vergaben ab 25.000 Euro. Die unter der Wertgrenze liegenden Vergaben wickeln die Bedarfsstellen der Gemeinde selbst ab. Diese Vorgehensweise erschwert eine strikte Trennung zwischen Abwicklung des Vergabeverfahrens und Ausführung der Maßnahme und erhöht die Korruptionsgefahr.

Die Dienstanweisung Vergabe und die Vergabeordnung der Gemeinde liefern die Grundlagen für die Vergabeverfahren. Sie entsprechen in Teilen jedoch nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Zusätzlich enthält die Zuständigkeitsordnung Regelungen zu Auftragserteilungen. Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen teilweise abweichende Vorgehensweisen sowie fehlende Dokumentationen und Veröffentlichungen und unterlassene Nachtragsverfahren.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. So findet keine verbindliche und regelmäßige Kontrolle der Vergabeverfahren statt. Dieses gilt auch für diejenigen Nachtragsverfahren, die im Wesentlichen die Bedarfsstellen abwickeln ohne die Zentrale Vergabestelle zu beteiligen.

Auch wenn die Abweichungen vom Auftragswert bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz im interkommunalen Vergleich in zwei von drei betrachteten Jahren geringer sind als bei den meisten anderen Vergleichskommunen, sollte eine zentrale Analyse der Abweichungen erfolgen. Diese könnte Erkenntnisse liefern, die bei der Erstellung künftiger Leistungsverzeichnisse berücksichtigt werden könnten. Ziel sollte es sein, die Abweichungen und die Notwendigkeit von Nachträgen so gering wie möglich zu halten.

Herzebrock-Clarholz hat mit dem Erlass ihrer Dienstanweisung präventive Maßnahmen gegen Korruption ergriffen. In Teilen entsprechen die Vorgaben nicht mehr dem aktuellen Rechtsstand. Eine Schwachstellenanalyse, mit der auch die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche der Kommune ermittelbar sind, hat sie noch nicht durchgeführt. Teils hat die Gemeinde auf vorgeschriebene Veröffentlichungen verzichtet. Konkretisierungen der Vorgaben können den Korruptionsschutz weiter verbessern.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nutzt das Instrument des Sponsorings als alternative Finanzierungsart. Sie hat dafür noch keine Regelungen aufgestellt, die den Umgang mit Sponsoring klar vorgeben. Ziel muss es sein, Sponsoring eindeutig von Korruption zu trennen. Die Rechte und Pflichten der Beteiligten sollten in einem Sponsoringvertrag geregelt sein.

Die Ergebnisse der Maßnahmenbetrachtungen bestätigen zum Teil die in diesem Teilbericht ausgesprochenen Handlungsempfehlungen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz 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.

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

➔ Feststellung

Als Grundlage für die Vergabeverfahren dienen die Vergabeordnung und Dienstanweisung Vergabe der Gemeinde Herzebrock-Clarholz. Sie entsprechen in Teilen nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Die Regelungen in zwei internen Vorgaben erschweren deren Lesbarkeit. Verbindliche Vorgaben für den Umgang mit Nachträgen fehlen.

➔ Feststellung

Die Gemeinde nutzt die Vorteile einer eigenen Zentralen Vergabestelle. Aufträge mit einem Wert von weniger als 25.000 Euro wickeln die Bedarfsstellen selbst ab. Diese Vorgehensweise verlangt dezentrales Fachwissen und erhöht das Korruptionsrisiko.

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 Herzebrock-Clarholz** hat als Grundlage für ihr Vergabewesen am 07. November 2016 die Dienstanweisung für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen erlassen. Diese löste die Vorgängerdienstanweisung vom 01. August 2008 ab. Die geltende Dienstanweisung beinhaltet das formulierte Ziel, die Vergaben rechtskonform und transparent durchzuführen sowie eine umfassende Dokumentation sicherzustellen.

Zudem hat der Rat der Gemeinde Herzebrock-Clarholz in seiner Sitzung am 27. April 2022 die Vergabeordnung beschlossen.

Interne Regelwerke für das Vergabewesen sollten für eine einheitliche Verwaltungsführung und Korruptionsprävention für alle Fachbereiche/Ämter und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen einer Kommune gelten. So sichern diese Regelungen grundsätzlich die einheitliche Vergabeverfahren. Diesem Anspruch ist die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nachgekommen, indem sie den Geltungsbereich der Dienstanweisung für alle Fachbereiche, den Hilfsbetrieb Liegenschaften und die Gemeindewerke festlegt. Ihre Vergabeordnung lässt eine solche Regelung allerdings vermissen. Die Aufnahme der internen Vergabevorgaben in zwei Regelwerke erschwert die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit. Zudem besteht die Gefahr, dass sich Regelungen widersprechen können.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre internen Regelungen in eine Dienstanweisung zusammenführen und damit die Übersichtlichkeit verbessern. Diese Vorgehensweise hilft widersprüchliche Regelungen zu vermeiden.

Die für die Vergaben eingesetzten Bediensteten erhalten mit klaren und eindeutigen Regelungen für die Vergabeverfahren eine wesentliche Unterstützung im Rahmen ihrer Tätigkeit. Dazu tragen beispielsweise Vorgaben zu den zu berücksichtigenden Wertgrenzen bei. Dabei sollte nach nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterschieden werden.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz verweist auf Anlage 1 ihrer Dienstanweisung, die entsprechende Wertgrenzen beinhaltet. Die Anlage hat den Stand 16. Juni 2014 und ist damit älter als die eigentliche Dienstanweisung. Sie nimmt Bezug auf die kommunalen Vergabegrundsätze, die seinerzeit noch in § 25 der Gemeindehaushaltsverordnung geregelt waren. Aktuell finden sich die Wertgrenzen in den Vergabegrundsätzen für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen. Die Wertgrenzen der aktuellen Verordnung weichen von den in Anlage 1 genannten der Dienstanweisung Wertgrenzen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ab.

Die Wertgrenzen der kommunalen Vergabegrundsätze stecken dabei den maximalen Rahmen für die Kommunen ab. Diese dürfen von ihnen unterschritten, aber nicht überschritten werden. In der Dienstanweisung berücksichtigt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die damals geltenden Höchstgrenzen.

Ein Unterschreiten der Werte führt zu einem größeren Wettbewerb. So sinkt die Anzahl der Direktaufträge. Freihändige Vergaben und Beschränkte und Öffentliche Ausschreibungen sind dann häufiger durchzuführen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Anlage 1 ihrer Dienstanweisung für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen aktualisieren. Sie sollte dabei die nationalen und EU- weiten Vorgaben beachten.

Das im Zuge von Vergabeverfahren zu berücksichtigende Vergaberecht ist durch eine Vielzahl von Regelungen geprägt. Die wesentlichen gesetzlichen Vorschriften hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz in ihrer Vergabeordnung aufgenommen. So erhalten die für die Vergaben eingesetzten Bediensteten einen Überblick über die zu berücksichtigenden Vergabevorschriften.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz legt die Zuständigkeit für Vergabeverfahren in ihrer Dienstanweisung und ihrer Vergabeordnung fest. So sind Vergaben von 2.501 Euro bis 25.000 Euro netto geschätzten Auftragswert in den Fachbereichen abzuwickeln. Erst ab einem Auftragswert von mehr als 25.000 Euro ist ein Vergabeverfahren von der Zentralen Vergabestelle durchzuführen, die im Fachbereich Allgemeine Verwaltung und Finanzen angesiedelt ist. Diese Vorgehensweise verlangt zwangsläufig auch umfassendes Vergabefachwissen in allen Fachbereichen, die Vergaben durchführen. Diese Vorgehensweise erschwert nicht nur die einheitliche und rechtssichere Abwicklung der Verfahren, sondern steigert zudem das Korruptionsrisiko. Die im Kapitel 2.3.2 behandelte Situation der fehlenden verbindlichen Prüfung der Vergabeverfahren verschärft diese Gefahr.

Dabei hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die Vorteile einer Zentralen Vergabestelle erkannt, hat sie doch alle Vergabeverfahren mit mehr als 25.000 Euro in deren Zuständigkeit gelegt. Aus Sicht der gpaNRW sind die Vorteile insbesondere:

- Komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen bearbeitet die Kommune standardisiert.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe wendet die Kommune einheitlich an, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt.
- Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren sammelt die Zentrale Vergabestelle umfangreiche Erfahrungen, die dazu beitragen, Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher zu gestalten.
- Die Korruptionsgefahr minimiert einen direkten Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten beziehungsweise Bietern während des Vergabeverfahrens und verringert so das Korruptionsrisiko.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass es deutlich einfacher ist, das zentral mit der Durchführung von Vergaben betraute Personal fachlich auf den aktuellen Rechtsstand zu halten. Dabei kommen einer Zentralen Vergabestelle wesentliche Aufgaben bei der Bearbeitung von Vergabeverfahren zu. Folgende Aufgaben sollten von der Zentralen Vergabestelle erfüllt werden:

- Gestaltung der internen Vergaberegeln durch eine Dienstanweisung Vergabe,
- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z.B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Eignungs- und Zuschlagskriterien),

- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen, gegebenenfalls nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),
- Sammlung der Angebote bis zum Submissionstermin,
- Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge beziehungsweise Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation sowie
- Bearbeitung von Vergaberügen beziehungsweise -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Zentrale Vergabestelle für einheitliche Vergabeverfahren konsequent nutzen. Sie sollte dafür die festgesetzte Wertgrenze senken.

Die Dienstanweisung Vergabe und die Vergabeordnung enthalten keine Regelungen zu Nachträgen und Änderungen, die gegebenenfalls während der Abwicklung der Aufträge entstehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der Zentralen Vergabestelle vorschreiben.

Die Vergabeordnung enthält außerdem Regelungen zur Bekanntmachung und zur Form der Ausschreibungsunterlagen. Danach sind alle Vergabeveröffentlichungen auf einer Vergabeplattform und auf der Homepage der Gemeinde Herzebrock-Clarholz vorzunehmen. Die Nutzung der Vergabeplattform ermöglicht eine effiziente und schnelle Abwicklung der Vergabeverfahren.

Bei Ausschreibungen mit einem geschätzten Auftragswert ab 25.000 Euro stellt die Gemeinde alle Vergabeunterlagen ausschließlich elektronisch bereit.

Bekanntmachungen nach § 20 Abs. 4 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A) und § 27 Abs. 2 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) (ex-ante-Veröffentlichungen) sind laufend auf der Vergabeplattform und auf der Homepage der Gemeinde Herzebrock-Clarholz zu veröffentlichen. Diese Verpflichtung besteht für Beschränkte Ausschreibung ab einem Auftragswert von 25.000 Euro. Dabei muss eine Mindestfrist von 14 Tagen vor dem Versand der Vergabeunterlagen eingehalten werden. So erhalten interessierte Unternehmen die Möglichkeit, sich zur Teilnahme am Vergabeverfahren zu bewerben.

Bekanntmachungen von Auftragsvergaben nach § 20 Abs. 3 VOB/A (Bekanntmachungen nach Beschränkten Ausschreibungen ab 25.000 Euro für sechs Monate) oder nach § 30 Abs. 1 UVgO (Bekanntmachungen nach beschränkten Ausschreibungen ab einem Auftragswert von 25.000 Euro für drei Monate) sind ebenfalls auf der Vergabeplattform und auf der Homepage

der Gemeinde Herzebrock-Clarholz zu veröffentlichen (Ex-post-Veröffentlichungen). In den internen Vergaberegeln fehlt die Verpflichtung, auch Freihändige Vergaben ab einem Wert von 15.000 Euro zu veröffentlichen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre internen Regelungen bezüglich der Vergabebekanntmachungen ergänzen. Auch freihändige Vergabe mit mehr als 15.000 Euro Auftragswert bedürfen einer Ex-post Veröffentlichung (§ 20 Abs. 3 VOB/A).

Die Zentrale Vergabestelle der Gemeinde Herzebrock-Clarholz nutzt bereits digitale Arbeitsmittel um die Vergabemaßnahmen effektiv abzuwickeln. Eine Vergabemanagementsoftware setzt sie noch nicht ein. Eine solche Software unterstützt die Bediensteten dabei, einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren abzuwickeln. Mit der Eingabe der einzelnen Vergabeschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Sie erleichtert die zum Teil schon verbindlich vorgeschriebene beziehungsweise vorgesehene E-Vergabe erheblich.

Alle am Vergabeverfahren Beteiligten haben Zugriff auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens. Notwendige Vergabeunterlagen können digital und medienbruchfrei in das Verfahren eingebracht werden. Unterlagen können ohne Zeitverzug zwischen Bedarfsstelle und Zentrale Vergabestelle ausgetauscht werden. Nach Aussage der Gemeinde hat bisher noch keine grundlegende Prüfung einer solchen Beschaffung stattgefunden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den Einsatz einer Vergabefachsoftware prüfen.

Im Zuge des standardisiert durchgeführten Interviews gab die Gemeinde Herzebrock-Clarholz an, die fertiggestellten Maßnahmen förmlich abzunehmen. So führen die jeweiligen Bedarfsstellen die Abnahmen zumeist in Eigenverantwortung durch, ohne die Zentrale Vergabestelle zu beteiligen. Festgestellte Mängel nimmt die Gemeinde in die jeweilige Abnahmeniederschrift auf. Nach Aussage der Gemeinde dokumentiere sie auch die Beseitigung der im Zuge der Abnahme festgestellten Mängel.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat die verbindliche förmliche Abnahme bisher nicht in ihren internen Regelungen verpflichtend aufgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die förmliche Abnahme und die Dokumentation der Mängelbeseitigung in der Dienstanweisung verbindlich vorschreiben.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sein. Darüber hinaus eröffnet die Ge-

meindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²⁰

→ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat keine Rechnungsprüfung und keine Alternativmöglichkeiten hierzu eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergabeverfahren erfolgt daher nicht. Die Zuständigkeitsregelungen zur Auftragserteilung erschweren eine zügige Auftragsvergabe nach umfassender Vergabeprüfung.

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 bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden. Zudem sollte sie die Rechnungsprüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen und Abweichungen vom Auftragswert beteiligen.

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²¹ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²² sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit zu erfüllen (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). So ist es Ziel, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen.

Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben, wie bereits die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel 2.3.1 dieses Berichtes belegen. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten.

Dieses umfassende Rechtsgebiet ist besonders in den vergangenen Jahren einer hohen Änderungsdynamik unterworfen. Dieser Umstand macht es den mit den Vergaben beauftragten Bediensteten nicht einfach, die Vergabeverfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig werfen die Verfahren Rechtsfragen auf, die weitere rechtliche Beratungen erfordern.

Eine Möglichkeit der Unterstützung besteht darin, die Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren mit einzubeziehen. Dazu sollten konkrete Regelungen getroffen werden, wie es § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW bereits vorsieht. Aus Sicht der gpaNRW sollten mindesten folgende Beteiligungen einer Rechnungsprüfung stattfinden und durch eine Dienstanweisung geregelt sein:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Die Kommune kann gegebenenfalls festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt

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

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

²² Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

werden soll. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).

- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten zumindest der Rechnungsprüfung angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

Die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** hat bisher noch keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Weitere Beteiligungen beziehungsweise Prüfungen sehen die Dienstanweisung Vergabe beziehungsweise die Vergabeordnung nicht vor. Nach Aussage der Gemeinde gibt es auch keine weiteren standardisierten Beteiligungsverfahren.

Da die Gemeinde Herzebrock-Clarholz keinen eigenen Rechnungsprüfer oder Rechnungsprüferin bestellt hat, sind auch keine Regelungen über dessen Beteiligungen getroffen. Die Bediensteten der Bedarfsstellen beziehungsweise Vergabestelle müssen daher bei schwierigen Vergabesachverhalten individuelle geeignete Hilfestellungen suchen. Dieses erschwert die rechtssichere und einheitliche Durchführung von Vergabemaßnahmen. Im Einzelfall stimmen sich die Bediensteten mit der Rechnungsprüfung des Kreises Gütersloh ab, ohne dass es dafür besondere vertragliche Regelungen gibt.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen und verbindlichen Vergabeprüfung angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig. Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer besonders erhöhten Korruptionsgefahr verbunden. Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

Eine Kommune hat im Rahmen von Vergabeverfahren vergaberechtliche Grundsätze zu beachten. So ist beispielsweise nach § 2 VOB/A die Durchführung eines Vergabeverfahrens zum

Zwecke einer Markterkundung unzulässig. Es soll erst dann ausgeschrieben werden, wenn innerhalb der angegebenen Fristen mit der Ausführung begonnen werden kann. Somit ist eine Ausschreibung auch erst dann zulässig, wenn die Finanzierung der ausgeschriebenen Maßnahme gesichert ist und die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Damit ist auch gewährleistet, dass mit Beginn eines Vergabeverfahrens die politischen Gremien der Gemeinde über die notwendigen Ausgaben beschlossen haben.

Im Regelfall wird ein Vergabeverfahren durch die Erteilung des Zuschlages abgeschlossen. Nur in Ausnahmefällen ist die Aufhebung einer Ausschreibung zulässig, beispielsweise wenn kein Angebot eingegangen ist oder die Vergabeunterlagen grundlegend geändert werden müssen. Unzulässige Aufhebungen von Ausschreibungen können dazu führen, dass eine rechtmäßige Beendigung des Vergabeverfahrens nicht stattgefunden hat und somit Schadensersatzansprüche seitens der Bieters entstehen. Das könnten beispielsweise Ersatzansprüche für den Aufwand zur Erstellung des Angebotes oder der entgangene Gewinn sein.

Die Zuständigkeitsordnung für den Rat und die Ausschüsse der Gemeinde Herzebrock-Clarholz vom 22. Dezember 2020 ermächtigt den Bürgermeister, Auftragsvergabe bis zu 30.000 Euro vorzunehmen. Höhere Auftragswerte sind vom jeweils zuständigen Fachausschuss beziehungsweise vom Hauptausschuss oder Rat zu beschließen. Es ist daher notwendig, die Vergabeverfahren zeitlich auf die Sitzungsplanungen des jeweils zuständigen Fachausschusses beziehungsweise des Rates abzustimmen. Zudem ist bei der Festlegung der Fristen ausreichend Zeit für die notwendigen Vergabeprüfungen einzuplanen (wirtschaftliche Prüfung, Eignung, Produktprüfung, etc.)

Eine Aufhebung des Vergabeverfahrens wird aus rechtlichen Gründen, wie zuvor ausgeführt, nur in seltenen Fällen möglich sein, ohne Gefahr zu laufen, Schadensersatzpflichten ausgesetzt zu sein. Daher erachtet es die gpaNRW als ausreichend, wenn die politischen Gremien regelmäßig über die erfolgten Vergaben informiert werden.

Aus Sicht der gpaNRW führt die erneute Beteiligung der Gremien zu einer unnötigen Verzögerung des Vergabeverfahrens. Eine Beteiligung der politischen Gremien sollte sinnvollerweise im Vorfeld der Ausschreibung erfolgen. Dabei können diese Kriterien für den Zuschlag festlegen. Der Rat ist zudem bereits im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben.

Daneben geben wir folgendes zu bedenken: Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe die politischen Gremien hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Gemeinde unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat gegebenenfalls sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Somit hat der Rat beziehungsweise der Ausschuss nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein.

Anstelle eines förmlichen Beschlusses informieren viele Kommunen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Zuständigkeitsregelung für Auftragsvergaben ändern. Die politischen Gremien sollten regelmäßig über erfolgte Vergaben informiert werden.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz beugt Korruption mit einer eigenen Dienstanweisung vor. Diese entspricht nicht dem aktuellen Rechtsstand.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²³ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *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 gegebenenfalls auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

²³ 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)

Mit der eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung vom 23. Oktober 2006 belegt die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz**, dass sie Korruptionsprävention und Vergabewesen unterscheidet. Daran ändert auch nicht, dass einige Regelungen in dieser Dienstanweisung ausschließlich den Vergabebereich betreffen. Dieser Sachverhalt untermauert die im Kapitel 2.3.1 ausgesprochene Empfehlung, die internen vergaberechtlichen Regelungen für eine bessere Übersichtlichkeit zusammenzuführen.

Aufgrund des Alters der Dienstanweisung Korruption berücksichtigt sie in vielen Teilen nicht die aktuelle Rechtslage des KorruptionsbG, welches insbesondere ab 2014 relevante Änderungen erfahren hat. Zuletzt wurde das Gesetz zum 01. Juni 2022 wesentlich geändert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung überarbeiten. Sie sollte die aktuelle Rechtslage berücksichtigen. Die Musterdienstanweisung der gpaNRW kann dazu als Grundlage dienen.

Eine große Unsicherheit entsteht für Bedienstete, die einen Korruptionsverdachtsfall entdecken. Um die zwangsläufig entstehende Hemmschwelle so gering wie möglich zu halten, sollte die Kommune daher eindeutige Regelungen treffen, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat die Informationspflicht bei Anhaltspunkten für korruptes Verhalten unter anderen in Ziffer 7 ihrer Dienstanweisung geregelt. Danach haben die Bedienstete ihre Vorgesetzten unverzüglich zu informieren, wenn Anhaltspunkte für korruptes Verhalten bekannt werden. Die informierte Person entscheidet über die weiteren Schritte und unterrichtet gegebenenfalls den Bürgermeister. Auf Wunsch des Bediensteten erfolgt diese Information anonym.

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

Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderen Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt. Die Bediensteten fühlen sich mitgenommen.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat ihre korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht ermittelt. Im Rahmen des standardisierten Interviews gab die Gemeinde an, die korruptionsgefährdeten Bereiche auf Grund ihres Erfahrungsschatzes zu kennen. Sie habe die gefährdeten beziehungsweise besonders gefährdeten Bereiche noch nicht festgelegt und noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre Dienstanweisung Korruption aufnehmen und die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).

Um den Anspruch einer ausreichenden Korruptionsprävention gerecht zu werden, sind Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen geboten. Schon aus arbeitsrechtlichen Vorschriften wie das Beamtenstatusgesetz (BeamStG)²⁴ und dem Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) ergibt sich ein grundsätzliches Verbot, Vergünstigungen anzunehmen. Eine Kommune kann jedoch mit eindeutigen Vorgaben Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen ermöglicht.

Aus Sicht der gpaNRW sollten von einer Kommune geschaffene Ausnahmen mindestens folgende Regelungen beinhalten:

- Die Annahme von Bargeld sollte grundsätzlich verboten sein,
- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen, bis der die Annahme generell als genehmigt gilt,
- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen, die nach Anzeige und Genehmigung durch den Vorgesetzten, Anti-Korruptionsbeauftragten oder Dienstherrn angenommen werden dürfen sowie
- Wertgrenze, bei der die Annahme von Vergünstigungen grundsätzlich unzulässig ist sollten eindeutig festgelegt sein.

²⁴ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG)

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat davon Gebrauch gemacht. In Ziffer 5.1 ihrer Dienstanweisung verbietet sie ihren Bediensteten Belohnung, Geschenke oder sonstige Vorteile anzunehmen. Ausnahmen hiervon regelt sie in Ziffer 2.2. Danach sind geringwertige Geschenke, z.B. verkehrsübliche Werbeartikel wie einfache Kalender und Kugelschreiber, Schreibblocks und Ähnliches zulässig. Gleiches gilt für angemessene Bewirtung im Rahmen eines dienstlichen Geschäftes oder dienstlich bedingter gesellschaftlicher Verpflichtungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Ausnahmeregelungen für Geschenke ergänzen. So sollte Bargeld grundsätzlich verboten werden und für andere Vergünstigungen eindeutige Wertgrenzen festgelegt werden.

Im Bereich des Vergabewesens hatten die öffentlichen Auftraggeber durch das KorruptionsbG alte Fassung weitere Verpflichtungen. So war bis zum 31. Mai 2022 entsprechend § 8 KorruptionsbG vorgeschrieben, vor Erteilung eines Auftrages mit einem bestimmten Auftragswert eine Anfrage beim Vergaberegister des Landes NRW zu stellen. Es wurde abgefragt, ob Eintragungen hinsichtlich des zu beauftragenden Unternehmen vorlagen. Das konnten beispielsweise Vergabeausschlüsse oder Verfehlungen sein. Diese Verpflichtung galt für Liefer- und Dienstleistungsaufträgen über 25.000 Euro und bei Bauleistungen mit mehr als 50.000 Euro Auftragswert. Diese Informationen dienten dazu, gegebenenfalls einen Vergabeausschluss zu begründen.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat diese Verpflichtung der Zentralen Vergabestelle in Ziffer 4.2 der Dienstanweisung Korruption übertragen. Gleiches gilt für die Verpflichtung, Verfehlungen von Bietern an die Informationsstelle zu melden.

Mit der Einführung des Wettbewerbsregisters am 01. Juni 2022 ersetzte man die bisher bestehenden Abfragepflichten. Eine Überführung von Daten aus dem Vergaberegister NRW in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)²⁵ ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags zu einer Abfrage beim Wettbewerbsregister verpflichtet. Dieses gilt für Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs kann eine Abfrage zu den Bewerbern erfolgen, die der Auftraggeber zur Abgabe eines Angebots auffordern will.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Regelungen zum Vergaberegister auf das neue Wettbewerbsregister anpassen.

Die Regelungen über die Veröffentlichungspflichten des früheren § 16 des KorruptionsbG sind seit der Neufassung des KorruptionsbG in § 7 eingeflossen. Danach sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen.

²⁵ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG) vom 18. Juli 2017 zuletzt geändert durch Art. 78 GV. 10. August 2021

Die schriftliche Auskunft muss folgende Sachverhalte beinhalten:

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

Diese Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz erarbeitet jährlich eine Mitteilungsvorlage. Sie veröffentlicht diese in ihrem Ratsinformationssystem. Zudem erstellt sie eine Auflistung gem. § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung NRW für den Bürgermeister, Kämmerer und die Ratsmitglieder mit Name, Vorname, Ausgeübten Beruf und Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und Organen.

Die Gemeinde veröffentlicht diese mit dem Jahresabschluss.

Die Veröffentlichung im Anhang zum Jahresabschluss gem. § 95 Abs. 3 GO NRW reicht zur Erfüllung der Vorgaben des KorruptionsbG nicht aus. Letztere gehen im Detail über die Bestimmungen der GO NRW hinaus.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bisher keine Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG getroffen. Diese sollten klare Zuständigkeiten festlegen und Angaben über die Art und Inhalt der Veröffentlichung enthalten, beispielsweise die Veröffentlichung auf der Homepage der Gemeinde. Nach Aussage der Gemeinde bereite sie aktuell eine Veröffentlichung der Auskunftspflicht der Mandatsträger vor, so dass zukünftig die Verpflichtung nach § 7 KorruptionsbG beachtet werde.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG nachkommen. Sie sollte Regelungen zur Veröffentlichungspflicht sowie über die Art der Veröffentlichung treffen und Zuständigkeiten festlegen.

Die Auskünfte über die Nebentätigkeiten des Bürgermeisters inklusiv ihrer Vergütung nach § 8 KorruptionsbG legte die Gemeinde im Betrachtungsjahr 2021 dem Rat mittels Mitteilungsvorlage vor. Zudem wurde die Auflistung der Aufsichtsbehörde übersandt. Der verwandte Vordruck enthielt noch einen Bezug auf eine veraltete Rechtsnorm. Interne Regelungen zur Überwachung der Nebentätigkeiten hat die Gemeinde bisher nicht getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eindeutige Regelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten des Bürgermeisters nach § 8 KorruptionsbG treffen.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie²⁶ mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Auf Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände haben daher viele Kommunen mit der Umsetzung auf den Abschluss der nationalen Gesetzgebung gewartet. Dies trifft auch auf die Gemeinde Herzebrock-Clarholz zu.

Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Der Bundesrat hat seine Zustimmung allerdings am 10. Februar 2023 verweigert. Die weitere Abwicklung bleibt abzuwarten.

→ **Empfehlung**

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

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat sich für Sponsoringangebote noch keine Rahmenbedingungen gegeben.

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 Herzebrock-Clarholz gab in dem standardisierten Interview an, aktiv keine Sponsoringleistungen anzuwerben. Allgemeine Recherchen im Internet²⁷ zeigten Maßnahmen in Herzebrock-Clarholz, die mit Sponsoringleistungen unterstützt wurden. Dazu gehörte die Herausgabe der Neubürgerbroschüre sowie die Beschaffung von Bänken. Diese Beispiele belegen,

²⁶ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

²⁷ Stand 07. März 2023

dass Sponsoring durchaus eine alternative Finanzierungsmöglichkeit für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist.

Aus Sicht der gpaNRW sollte sich eine Gemeinde schon frühzeitig mit dem Thema Sponsoring auseinandersetzen um Sponsoring deutlich von Korruption abzugrenzen. Daher sollte sie Regelungen in ihrer Dienstanweisung Korruption treffen, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten sollte:

- Genereller Abschluss eines schriftlichen Sponsoringvertrages,
- zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (die gpaNRW empfiehlt maximal zwei Jahre),
- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Fachbereiches Allgemeine Verwaltung und Finanzen zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,
- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und
- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Dienstanweisung Korruption um verbindliche Regelungen zu Sponsoringleistungen ergänzen. Sie sollte Sponsoring deutlich von Korruption abgrenzen. Die Musterdienstanweisung der gpaNRW kann als Grundlage für Änderungen dienen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁸ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Ferner kann die [Musterdienstanweisung der gpaNRW](#) zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen. Eine Aktualisierung dieser Vorlage auf das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz zwischenzeitlich erfolgt.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es

²⁸ RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022 MBl. NRW. S. 1034

sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²⁹ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage beziehungsweise des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Abweichungen vom Auftragswert sind in Herzebrock-Clarholz geringer als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Die nähere Betrachtung der Abweichungen kann Erkenntnisse für verbesserte Leistungsverzeichnisse liefern.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 50.000 Euro.

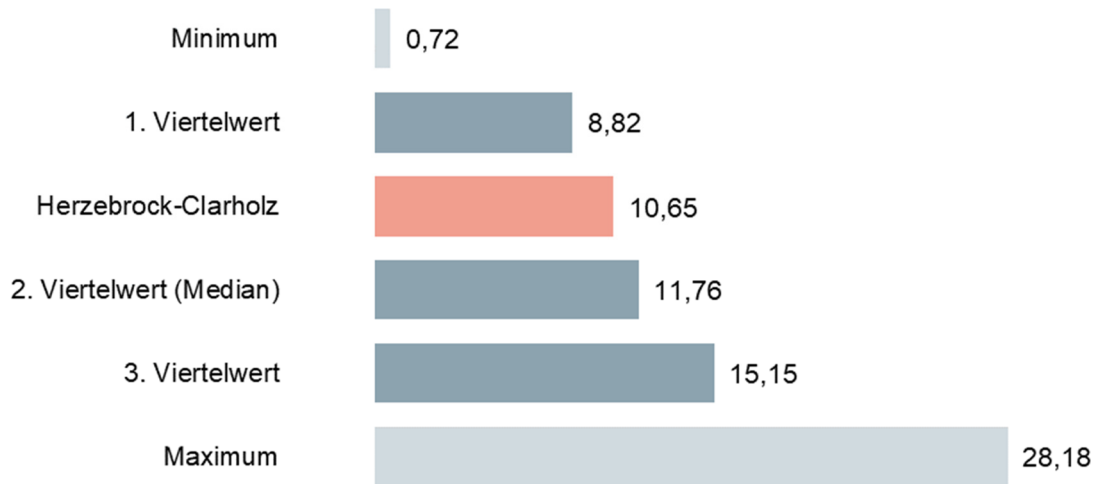
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.210.606	
Abrechnungssummen	3.188.782	99,32
Summe der Unterschreitungen	198.553	6,18
Summe der Überschreitungen	176.730	5,50

Im Vergleichsjahr 2021 hat Herzebrock-Clarholz zwölf Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Hier kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (gesamt 1.527.262 Euro) von 162.578 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde wie folgt ein:

²⁹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert absolute Beträge in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 51 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz gehört im Jahr 2021 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Abweichungen. Vierzehn andere Vergleichskommunen haben noch geringere Abweichungswerte als Herzebrock-Clarholz. Die Kennzahl liegt unterhalb des Medians. Bei den zwölf näher betrachteten Maßnahmen gab es bei sieben Maßnahmen Überschreitungen und bei fünf Unterschreitungen. Summenmäßig sind die Überschreitungen jedoch mit 102.481 Euro (6,71 Prozent) höher als die Unterschreitungen mit 60.097 Euro (3,94 Prozent).

Auf den ersten Blick könnten besonders Unterschreitung sehr erfreulich sein, belasten sie doch die Gemeindekasse geringer. Entscheidend ist aber, die Abweichungen vom Auftragswert möglichst gering zu halten. Denn geringe Abweichungswerte geben Hinweise auf sorgfältige Mengenermittlungen und vollständige Leistungsbeschreibungen als wesentliche Grundlage der Vergabeverfahren. Andernfalls führen Abweichungen häufig zu nachträglichen Forderungen des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen. Die zu vereinbaren Preise sind dann nicht im Wettbewerb am Markt ermittelt und bedürfen einer intensiven Prüfung der Angemessenheit.

Die Abweichungen vom Auftragswert sind in Herzebrock-Clarholz erfreulicherweise in 2022 mit 8,68 Prozent noch geringer ausgefallen. Mit diesem Wert zählt Herzebrock-Clarholz ebenfalls zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Abweichungen. In 2020 betrug der absolute Abweichungswert 15,31 Prozent des Auftragswertes. Im interkommunalen Vergleich gehörte die Gemeinde Herzebrock-Clarholz mit diesem Wert zu der Hälfte der Kommunen mit

den höheren Abweichungen. Analysen über die Ursachen der Abweichungen helfen dabei, den Abweichungswert gering zu halten. Die gewonnenen Erkenntnisse können bei neuen Vergaben einfließen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Die gesammelten Erkenntnisse zu Ursachen sollte sie bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigen.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat sich keine internen Regelungen gegeben, wie mit Nachträgen umzugehen ist. Es fehlt ein standardisiertes Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement. Verbindliche Kontrollen der Nachtragsverfahren finden nicht statt.

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.

Nicht immer lassen sich Maßnahmen so planen, dass alle erforderlichen Arbeiten schon im Vorfeld bekannt sind. Besonders bei Umbaumaßnahmen eröffnen sich Situationen, die trotz sorgfältiger Planung nicht vorhersehbar waren. So sind häufig Nachtragsverhandlungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer erforderlich.

Für derartige Fälle sieht § 2 Abs. 6 Ziffer 1 und 2 VOB/B vor, dass der Auftragnehmer für nicht vorgesehene Leistungen einen Anspruch auf besondere Vergütung hat. Er muss dem Auftraggeber den Anspruch jedoch ankündigen, bevor er die Leistung beginnt. Die Vergütung bestimmt sich nach den Grundlagen der Preisermittlung für die vertraglichen Leistungen und den besonderen Kosten der geforderten Leistung. Sie ist möglichst vor Beginn der Ausführungen zu vereinbaren.

Für diese Verfahren hat sich die Gemeinde Herzebrock-Clarholz keine internen Vorgaben gegeben, die einheitliche und rechtssichere Verfahren fördern. Es fehlt an klaren Zuständigkeiten und standardisierten Verfahren.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eindeutige Regelungen für Nachträge in ihrer Dienstanweisung Vergabe aufnehmen. Sie sollte dazu eindeutige Zuständigkeiten, notwendige Unterlagen und ein standardisiertes Verfahren festlegen.

Im Rahmen des standardisierten Interviews gab die Gemeinde an, dass die Bedarfsstellen die Nachtragsverfahren federführend abwickeln. So findet auch aufgrund des Fehlens einer Rechnungsprüfung keine vergaberechtliche Prüfung der Nachträge statt. Es bietet sich grundsätzlich an, eine Zentrale Vergabestelle oder eine Rechnungsprüfung im Zuge von Nachtragsverfahren zu beteiligen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte für Nachtragsverfahren eine verbindliche vergaberechtliche Prüfung durch eine Zentrale Vergabestelle oder eine Rechnungsprüfung vorschreiben.

In der Gemeinde Herzebrock-Clarholz findet bisher keine zentrale Betrachtung der Nachträge statt. So erfolgen auch noch keine systematischen Auswertungen des Umfangs sowie eine Analyse der Ursachen für das Erfordernis der Nachträge an zentraler Stelle. Eine solche Verfahrensweise könnte Hinweise und Erkenntnisse liefern, wie man zukünftig eine Verbesserung bei den Bedarfsermittlungen und der Aufstellung von Leistungsverzeichnissen erzielen könnte.

Zudem verdeutlichen zentrale Betrachtungen auch bestimmte Bieterstrategien, die gegebenenfalls häufiger zum Vorschein kommen. Diese gilt es dann bei zukünftigen Ausschreibungen schon im Vorfeld durch eindeutige Leistungsbeschreibungen zu unterbinden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Wir empfehlen eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen durchzuführen. Erkenntnisse hieraus sollten sie für zukünftige Vergaben nutzen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Herzebrock-Clarholz 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 Herzebrock-Clarholz liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Als Grundlage für die Vergabeverfahren dienen die Vergabeordnung und Dienstanweisung Vergabe der Gemeinde Herzebrock-Clarholz. Sie entsprechen in Teilen nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Die Regelungen in zwei internen Vorgaben erschwert deren Lesbarkeit. Verbindliche Vorgaben für den Umgang mit Nachträgen fehlen.	85			
F2	Die Gemeinde nutzt die Vorteile einer eigenen Zentralen Vergabestelle. Aufträge mit einem Wert von weniger als 25.000 Euro wickeln die Bedarfsstellen selbst ab. Diese Vorgehensweise verlangt dezentrales Fachwissen und erhöht das Korruptionsrisiko.	85	E2.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre internen Regelungen in eine Dienstanweisung zusammenführen und damit die Übersichtlichkeit verbessern. Diese Vorgehensweise hilft widersprüchliche Regelungen zu vermeiden.	86
			E2.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Anlage 1 ihrer Dienstanweisung für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen aktualisieren. Sie sollte dabei die nationalen und EU- weiten Vorgaben beachten.	87
			E2.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Zentrale Vergabestelle für einheitliche Vergabeverfahren konsequent nutzen. Sie sollte dafür die festgesetzte Wertgrenze senken.	88
			E2.4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der Zentralen Vergabestelle vorschreiben.	88
			E2.5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre internen Regelungen bezüglich der Vergabebekanntmachungen ergänzen. Auch freihändige Vergabe mit mehr als 15.000 Euro Auftragswert bedürfen einer Ex-post Veröffentlichung (§ 20 Abs. 3 VOB/A).	89

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den Einsatz einer Vergabefachsoftware prüfen.	89
			E2.7	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die förmliche Abnahme und die Dokumentation der Mängelbeseitigung in der Dienstanweisung verbindlich vorschreiben.	89
F3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat keine Rechnungsprüfung und keine Alternativmöglichkeiten hierzu eingerichtet. Eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Vergabeverfahren erfolgt daher nicht. Die Zuständigkeitsregelungen zur Auftragserteilung erschweren eine zügige Auftragsvergabe nach umfassender Vergabeprüfung.	90	E3.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte einheitliche und rechtssichere Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.	91
			E3.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Zuständigkeitsregelung für Auftragsvergaben ändern. Die politischen Gremien sollten regelmäßig über erfolgte Vergaben informiert werden.	93
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz beugt Korruption mit einer eigenen Dienstanweisung vor. Diese entspricht nicht dem aktuellen Rechtsstand.	93	E4.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung überarbeiten. Sie sollte die aktuelle Rechtslage berücksichtigen. Die Musterdienstanweisung der gpaNRW kann dazu als Grundlage dienen.	94
			E4.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre Dienstanweisung Korruption aufnehmen und die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).	95
			E4.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Ausnahmeregelungen für Geschenke ergänzen. So sollte Bargeld grundsätzlich verboten werden und für andere Vergünstigungen eindeutige Wertgrenzen festgelegt werden.	96
			E4.4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Regelungen zum Vergaberegister auf das neue Wettbewerbsregister anpassen.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte den Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG nachkommen. Sie sollte Regelungen zur Veröffentlichungspflicht sowie über die Art der Veröffentlichung treffen und Zuständigkeiten festlegen.	97
			E4.6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eindeutige Regelungen zur Überwachung von Nebentätigkeiten des Bürgermeisters nach § 8 KorruptionsbG treffen.	97
			E4.7	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	98
Sponsoring					
F5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat sich für Sponsoringangebote noch keine Rahmenbedingungen gegeben.	98	E5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Dienstanweisung Korruption um verbindliche Regelungen zu Sponsoringleistungen ergänzen. Sie sollte Sponsoring deutlich von Korruption abgrenzen. Die Musterdienstanweisung der gpaNRW kann als Grundlage für Änderungen dienen.	99
Nachtragswesen					
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in Herzebrock-Clarholz geringer als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Die nähere Betrachtung der Abweichungen kann Erkenntnisse für verbesserte Leistungsverzeichnisse liefern.	100	E6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Die gesammelten Erkenntnisse zu Ursachen sollte sie bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigen.	102
F7	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat sich keine internen Regelungen gegeben, wie mit Nachträgen umzugehen ist. Es fehlt ein standardisiertes Verfahren sowie ein zentrales Nachtragsmanagement. Verbindliche Kontrollen der Nachtragsverfahren finden nicht statt.	102	E7.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte eindeutige Regelungen für Nachträge in ihrer Dienstanweisung Vergabe aufnehmen. Sie sollte dazu eindeutige Zuständigkeiten, notwendige Unterlagen und ein standardisiertes Verfahren festlegen.	103
			E7.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte für Nachtragsverfahren eine verbindliche vergaberechtliche Prüfung durch eine Zentrale Vergabestelle oder eine Rechnungsprüfung vorschreiben.	103

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Wir empfehlen eine systematische Auswertung der Nachtragsverfahren und Abweichungen durchzuführen. Erkenntnisse hieraus sollten sie für zukünftige Vergaben nutzen.	103
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die Gemeinde weicht teilweise von ihren internen Vorgaben ab. Sie führt nicht immer die vorgeschriebene Dokumentations- und Informationspflichten aus. Vergabeverfahren erfolgen mitunter, ohne die voraussichtlichen Kosten ermittelt zu haben.	103	E8.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte für die richtige Wahl der Vergabeverfahren eine Kostenschätzung/Kostenberechnung erstellen beziehungsweise erstellen lassen.	103
			E8.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Ergebnisse der Wertung der Angebote ausreichend dokumentieren.	103
			E8.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre internen verbindlichen Vergabevorgaben beachten.	103
			E8.4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Leistungsverzeichnisse auf Grundlage ausreichender Planungen erstellen, die eine Gewähr für eine vollständige Leistungserfassung bieten.	103
			E8.5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte Nachtragsverhandlungen und Vergabeverfahren ausreichend dokumentieren, wie es § 20 Abs. 1 VOB/A verlangt.	103
			E8.6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die unterlegenden Bieter spätestens nach Zuschlagserteilung entsprechend des § 19 Abs. 1 VOB/A unterrichten.	103
F9	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz mindert die Rechtssicherheit der Vergabeverfahren durch unterlassene Nachtragsverfahren und förmliche Abnahmen. Sie stellt keine ausreichende Transparenz der Vergabeverfahren her, indem sie auf Vergabebekanntmachungen verzichtet.	103	E9.1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Ex-Ante Veröffentlichung vornehmen, bevor sie die Beschränkte Ausschreibungen oder Freihändige Vergaben durchführt.	103
			E9.2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte für eine ausreichende Transparenz die Ex-Post Veröffentlichung nach § 20 Abs. 3 VOB/A vornehmen.	103

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E9.3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre beauftragten Vergabemaßnahmen förmlich abnehmen. Gegebenenfalls kann sie dafür eine Wertgrenze festlegen.	103
			E9.4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte notwendige Nachträge formell abwickeln.	103

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat eine sehr gute Grundlage für die Digitalisierung an ihren Schulen geschaffen. Gleichwohl bestehen noch Möglichkeiten, die gute Ausgangslage durch formalisierte IT-Steuerungsprozesse sowie Optimierung der IT-Sicherheitsstrukturen weiter zu verbessern.

So fehlt es der Gemeinde Herzebrock-Clarholz an einem schulübergreifenden strategischen Medienentwicklungsprozess, dessen Ergebnisse in Form eines Medienentwicklungsplanes dargestellt werden könnten. Die Gemeinde hat den zuständigen Ausschuss und den Gemeinderat mit umfangreichen Informationen zu dem Thema „Digitalisierung an Schulen“ versorgt. Jedoch fehlt es an einer formellen, für alle Beteiligten verbindlichen Konzeption. Diese nimmt auch weitere Aspekte in den Blick und behält die zukünftige Entwicklung im Auge. Das Fehlen einer solchen dokumentierten Planung führt zu höheren Anforderungen an alle handelnden beziehungsweise beteiligten Personen und Organisationseinheiten.

Die IT-Ausstattung der Schulen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz befindet sich allerdings quantitativ und qualitativ auf einem sehr guten Niveau. Sie erfüllt vollumfänglich die pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen.

Vorteilhaft ist, dass die Gemeinde Herzebrock-Clarholz an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten besitzt. Damit besitzt sie eine gute Grundlage, um Ausstattungsbedarfe und geplante Beschaffungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nimmt das IT-Aufgabenspektrum eines Schulträgers fast ausschließlich mit eigenem Personal wahr. Auffällig dabei ist, dass sie dies mit einer vergleichsweise geringen Personalausstattung bewältigt. Auf Grundlage einer auszuarbeitenden IT-Strategie ist eine Personalbemessung empfehlenswert. Bei einer zu geringen Ausstattung mit Personalressourcen könnte die Umsetzung der weiteren Digitalisierungsziele gefährdet sein.

Die bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz vorgefundenen IT-Sicherheitsstrukturen weisen zum Teil Optimierungsbedarfe auf. Diese sollten angegangen werden, um IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Anpassungen.

Durch die anstehende personelle Verstärkung werden Möglichkeiten geschaffen, künftige IT-Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben noch besser zu bewältigen und die festgestellten konzeptionellen Handlungsbedarfe aufzuarbeiten.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

Die Kommunen sind als Schulträger für die sogenannten äußeren Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, Schulgebäude und -gelände sowie

deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben sie gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bereits gute Grundlagen für ihre IT-Steuerung etabliert. Ein übergreifender Medienentwicklungsprozess würde die strategische Aufgabenerfüllung überdies erleichtern und konkrete Aussagen über die zukünftige Planung deklarieren.

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:

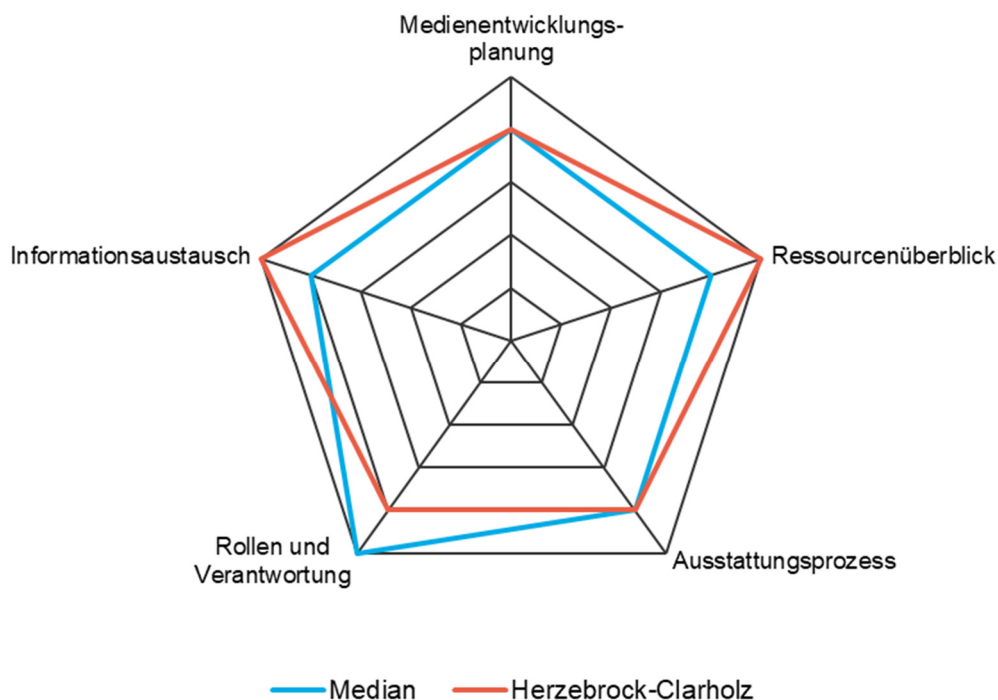
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support³⁰, 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 Herzebrock-Clarholz** ist Schulträger von drei Grundschulen (Bolandschule, Josefschule, Wilbrandschule) und der weiterführenden von Zumbusch-Gesamtschule mit insgesamt 52 Klassen und 1.366 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 2021/2022.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die durch die Prüfung festgestellten Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



³⁰ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.
Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembehebung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz erzielt sehr gute Ergebnisse in den Bereichen „Informationsaustausch“ und „Ressourcenüberblick“. Auch bei den Themen „Medienentwicklungsplanung“, „Rollen und Verantwortung“ sowie „Ausstattungsprozess“ fällt das Fazit durchweg positiv aus. In diesen Punkten besteht dennoch ein Optimierungsbedarf. Gleichwohl liegt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz als Schulträger im interkommunalen Vergleich bei ähnlichen Ergebnissen wie die Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Schulen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Allerdings hat der Schulträger diese nicht als Ergebnis eines Medienentwicklungsprozesses in eine schulübergreifende Strategie (z. B. Medienentwicklungsplan) münden lassen. Dieser kann zum Beispiel bei der Maßnahmenplanung eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Entwicklung bieten. Zwar hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz eine Aufstellung über bereits getätigte Investitionen und laufende Kosten für Digitalisierungsmaßnahmen an den Schulen erstellt. Diese zeigt jedoch nur eine Momentaufnahme der derzeitigen Situation und lässt keine Rückschlüsse auf konkrete Meilensteine und zeitlich zu erfüllende Ziele ziehen.

Auch die regelmäßige Information des Rates durch den Fachbereich 2 (Schule, Sport, Kultur, Familie, Soziales und Ordnung) über die Digitalisierungsmaßnahmen an den Schulen in Herzebrock-Clarholz ersetzen diesen übergreifenden Medienentwicklungsprozess nicht. Dieser geht inhaltlich weit über die Aspekte einer solchen Berichterstattung hinaus. Der Prozess berücksichtigt weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise können hier Vorgaben für die IT-Grundstruktur, die Ausstattung, den Betrieb, den Support und die Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont.

Zudem sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Dadurch kann er dazu beitragen, das Risiko von Fehlplanungen zu reduzieren.

Besonders hervorzuheben ist allerdings, dass sich die Gemeinde Herzebrock-Clarholz im Jahr 2020 bei der Verfassung einer Rats-Beschlussvorlage ein umfassendes Bild über die Digitalisierung an den Schulen der Gemeinde gemacht hat. Hierbei wurde die bisherige Umsetzung der Digitalisierungsstrategie beleuchtet. Außerdem wurde eine Ist-Analyse für die Bereiche Präsentationstechnik, die weitere technische Ausstattung (Serverlösung, Lizenzen, Switches, Mobile Device Managementsystem, Lernplattform), den Support, die Ausstattung der Informatik-Räume in der Gesamtschule, die Lehrerausstattung und die Finanzierung vorgenommen. Hieraus wurden die Notwendigkeiten weiteren Handelns, die sich aus den pädagogischen Anforderungen ergeben, abgeleitet und dem Rat zum Beschluss vorgelegt. Dieser folgte dem Vorschlag der Verwaltung und des zuständigen Ausschusses, so dass die geplanten Maßnahmen bis heute umgesetzt werden konnten.

2022 resümiert der Ausschuss für Schule, Sport, Kultur und Städtepartnerschaften, dass die geplanten Digitalisierungsmaßnahmen an den Schulen erfolgreich umgesetzt wurden. Er zieht das Fazit, dass alle derzeit existierenden Förderprogramme komplett abgerufen wurden und somit

alle Ziele, die sich der Schulträger und die Schulen gesetzt haben, erreicht wurden. Der Ausschuss stellt weiter fest, dass sich die Schulen perspektivisch eine 1:1-Ausstattung an allen Schulen in den Klassen 1 – 6 wünschen. Damit stünde jedem Schüler/jeder Schülerin ein IT-Endgerät zur Verfügung. Ein diesem Ausstattungswunsch entsprechendes pädagogisches Konzept liegt derzeit jedoch noch nicht vor. Alternativ hat der Schulträger gleichwohl dafür gesorgt, dass die schulgebundenen IT-Endgeräte in mobiler Form (Tablet-Wagen) vorhanden sind, so dass über eine flexible Planung klassenweise jeder Schülerin, jedem Schüler ein Gerät zur Verfügung steht.

Mit dem vorliegenden Überblick über die bereits getätigten Investitionen hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz bereits jetzt im Fokus, dass die derzeit gute Ausstattung Anschlussinvestitionen und auch Ersatzbeschaffungen nach sich ziehen wird.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sollten hierbei perspektivische Planungen für zukünftige Anschlussinvestitionen beziehungsweise Ersatzbeschaffungen einfließen.

Positiv zu werten ist, dass die Gemeinde Herzebrock-Clarholz trotz fehlendem Medienentwicklungsplan den Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen - auf Hinweis der gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung - verbindlich geregelt hat. Sie dokumentiert damit die Vorgehensweise bei der Beschaffung der IT-Ausstattung an den Schulen und beschreibt den Weg von der Bedarfsmeldung über die Beschaffung bis hin zur Installation und Konfiguration und schließt mit der Auslieferung ab. Somit ist für alle Beteiligten klar geregelt, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat. Damit hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz gute Voraussetzungen, um einen schlanken Prozessablauf zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz auch Ausstattungsstandards festgelegt. Durch die Beschaffung einheitlicher Marken kann der Schulträger eine homogene Hardwareausstattung gewährleisten. Dies trägt dazu bei, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und den Fortbildungsaufwand zu reduzieren. So können für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen auch verkürzte Abstimmungs- beziehungsweise Genehmigungswege gelten.

Der Gemeinde Herzebrock-Clarholz fehlt allerdings eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept. Hieraus könnten die Informationen resultieren, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind.

Darüber hinaus ist die Gemeinde Herzebrock-Clarholz bereits derzeit in der Lage, kurzfristig die vorhandene IT-Ausstattung an ihren Schulen und die damit verbundenen Kosten vollständig an zentraler Stelle auszuwerten. Alle Geräte sind inventarisiert und der einzelnen Schule zugeordnet. Damit hat die Gemeinde eine essenzielle Grundlage für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen

benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten. Im Falle der Ersatzbeschaffung hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz zudem einen direkten Überblick über noch vorhandene Geräte.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind in Herzebrock-Clarholz sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Der First-Level-Support erfolgt durch die technischen Ansprechpartner in den jeweiligen Schulen. Wird keine passende Lösung gefunden, so steht der IT-Mitarbeiter der Gemeinde zur Verfügung (Second-Level-Support). Die darüberhinausgehenden Aufgaben (Third-Level-Support) werden an externe Partner (private IT-Dienstleister) weitergegeben. Aus dieser Aufteilung ergeben sich Aufgaben beziehungsweise Zuständigkeiten sowie Abgrenzungen zueinander. Diese wurden im Laufe der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW in einer gesonderten Vereinbarung von der Gemeinde Herzebrock-Clarholz klar definiert. Sie sind nun in einer „Übersicht der Zuständigkeiten der IT an den Schulen“ geregelt.

Die Sicherstellung des Supports seitens des Schulträgers bedingt zudem hinreichende Personalressourcen. Nach eigener Einschätzung reicht der derzeit vorgehaltene Stellenanteil von 0,5 Vollzeit-Stellen dafür nicht aus. Im weiteren Verlauf des Berichtes wird hierauf noch näher eingegangen.

Die klar definierte Arbeitsteilung zwischen Schule, Schulträger und externe IT-Dienstleister ist eine gute Voraussetzung, um die vorhandene Ausstattung zu warten und zu pflegen. Die Verantwortlichen tragen gemeinsam Sorge für ein funktionierendes System. Damit gewährleistet die Gemeinde Herzebrock-Clarholz eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Außerdem werden so der Aufwand auf allen Seiten minimiert und Reibungsverluste verhindert.

Ebenso ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Schulen und dem Schulträger wichtig. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen beziehungsweise Medienentwicklung weiter vorangetrieben. So können alle Interessen zu einem frühen Zeitpunkt berücksichtigt und unterschiedliche Anforderungen miteinander abgestimmt werden.

In der Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat sich seit 2019 ein extern moderierter „Runder Tisch“ etabliert, der sich circa vierteljährlich den Planungs- und Entwicklungskonzepten hinsichtlich der Schul-IT widmet. Daran beteiligt sind sowohl Vertreterinnen und Vertreter der Schulen als auch verantwortliche Mitarbeitende der Gemeinde, die Kreismedienberatung, die Schulaufsicht sowie eine Mitarbeiterin einer gemeinnützigen Gesellschaft, die sich der digitalen Bildung und Schule im Kreis Gütersloh widmet und eine externe Moderatorin. Zusätzlich gibt es anlassbezogene Abstimmungsgespräche zwischen den Schulen und der Verwaltung. Jährliche Planungsgespräche zur IT-Ausstattung runden den regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten ab. Außerdem besteht eine nahezu tägliche Kommunikation - telefonisch und schriftlich; aber auch persönlich vor Ort zwischen der kommunalen IT-Abteilung und den Schulen statt. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sind damit für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

➔ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Hinsichtlich der vorhandenen Personalressourcen besteht jedoch das Risiko, dass sie den derzeit optimalen Digitalisierungsstand gefährden und den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden können.

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

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

Wie bereits beschrieben, fehlt der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** derzeit noch ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln, unter anderem über die Programme „Gute Schule 2020“ und „Digitalpakt“, bereits seit 2018 konsequent voran. Alle derzeit existierenden Förderprogramme (z. B. auch für die Ausstattung bedürftiger Schüler und für die Sofortausstattung der Lehrerinnen und Lehrer) wurden auskunftsgemäß komplett abgerufen. Mit deren Hilfe und zusätzlichen eigenen Investitionen konnte die Gemeinde Herzebrock-Clarholz alle in den Medienkonzepten der Schulen geforderten pädagogischen Ziele umsetzen.

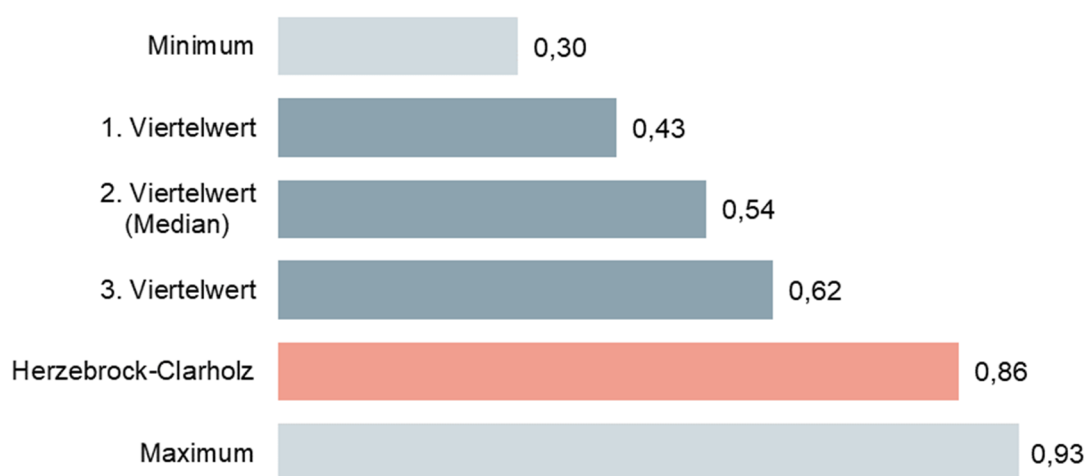
Die Schulen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz sind mit einer Bandbreite 1 Gbit/s an das Internet angebunden. Damit besitzen sie bereits eine sehr gute Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN für kabelgebundene Geräte oder WLAN für Mobilgeräte nutzbar ist. Die Anbindung an das Internet ist angesichts der zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, optimal.

Nachfolgend betrachten wir, wie weit die Umsetzung der Ausstattung fortgeschritten ist.

Schule	Schülerinnen / Schüler	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je SuS
Grundschulen	601	515	0,86
Weiterführende Schule	765	430 (790 incl. BYOD)	0,56 (1,03)

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

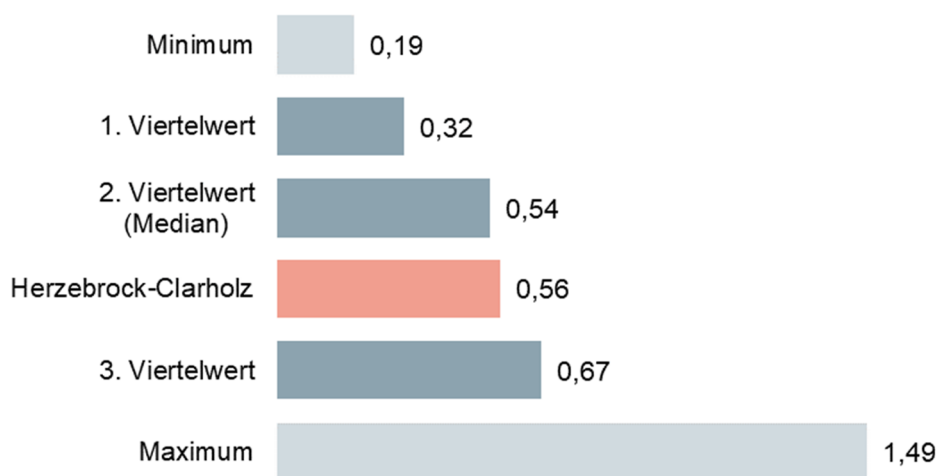


Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 0,86 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch fast 90 Prozent der Schülerinnen und Schüler der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ausgestattet. Die Ausstattungsquote ist an allen drei Schulen ähnlich. Es werden ausnahmslos Tablets eines Herstellers genutzt. Es gibt nur zwei Kommunen, die ihre Schülerinnen und Schüler rechnerisch mit mehr Geräten versorgt (0,93). Damit liegt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nur knapp unter dem Maximum. Für alle Klassen der Grundschulen wurden auf Wunsch der Schulen schulgebundene Klassensätze von je 16 Tablets (in mobilen Transportwagen) angeschafft, um Lerninhalte digital zu vermitteln. Da die Geräte in den Koffern gelagert werden und es eher unwahrscheinlich ist, dass alle Klassen gleichzeitig mit den Geräten arbeiten, wird es in der Praxis in der Regel möglich sein, bei Bedarf auch

mit einer 1:1 Ausstattung im Unterricht zu arbeiten. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat die gemeldeten Anforderungen ihrer Schulen damit vollständig erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht. Gleichwohl wird die Gemeinde anhand der teilweise fortgeschriebener Medienkonzepte der Schulen die von der pädagogischen Seite als sinnvoll erachtete Ausstattung weiter optimieren.

Bei der weiterführenden Gesamtschule zeigt sich bei der Ausstattung mit IT-Endgeräten folgendes Bild:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in der weiterführenden Schule im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

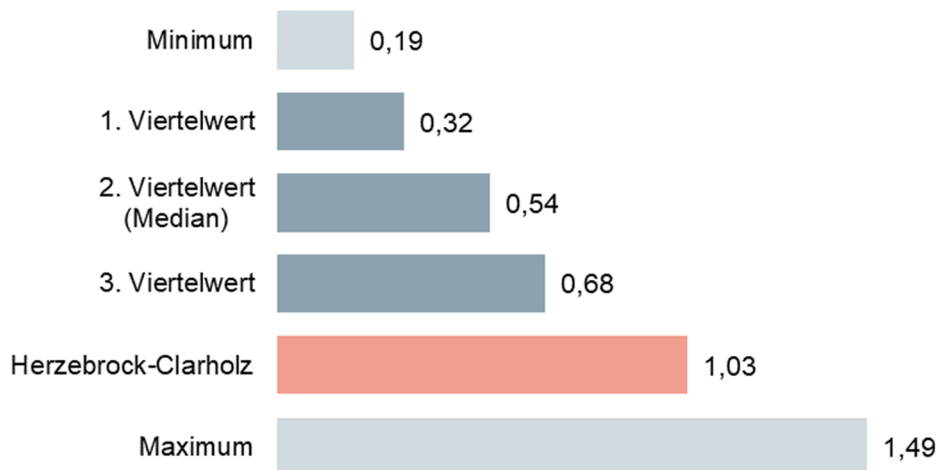


Diese Grafiken bilden nur die Geräte ab, die von der Gemeinde Herzebrock-Clarholz selbst beschafft wurden. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz stellt in den Klassen 5 und 6 ihrer weiterführenden Schule 0,56 IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler zur Verfügung. Die Geräte wurden in Form von schulgebundenen Tablets (in Transportkoffern) in Klassensatzstärke à 16 Stück, weiteren mobilen Endgeräten (auch für bedürftige Schüler) und dem Equipment in den zwei Computerräumen mit je 20 beziehungsweise 24 Plätzen von der Gemeinde beschafft.

Bei der gebildeten Kennzahl wurden wie beschrieben nur die Zahl der schulgebundenen mobilen Endgeräte der Klassen 5 und 6 berücksichtigt. Darüber hinaus setzt die Gesamtschule auf ein Modell, das darüber hinaus die private Anschaffung elternfinanzierter mobiler Endgeräte ab Klasse 7 erfordert. Die Anzahl dieser „Bring-Your-Own-Device“-Geräte wird auf 360 beziffert.

Rechnet man diese Geräte noch hinzu, liegt mit dem rechnerischen Wert von 1,03 IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler eine 1:1-Ausstattung vor, wie man diesen Hilfsgrafiken entnehmen kann:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in der weiterführenden Schule im Schuljahr 2021/22 inklusive BYOD-Geräte



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Um die Homogenität durch einheitliche Nutzung von den von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Geräten eines Herstellers sicher zu stellen und damit die Verwaltung der Hardware zu vereinfachen, ermöglicht die Gemeinde Herzebrock-Clarholz den Eltern eine Bestellung des gleichen Gerätetyps zentral über einen Webshop. Dieser von der Gemeinde Herzebrock-Clarholz empfohlene Service kann wahlweise in Anspruch genommen werden. Eine individuelle Beschaffung ist ebenfalls möglich.

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

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Herzebrock-Clarholz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	1,19	0,00	0,00	0,17	1,00	1,75	35
Beamer	0,08	0,00	0,05	0,21	0,65	1,67	35
Großformatige Bildschirme	0,12	0,00	0,00	0,33	0,68	1,90	35
Dokumentenkameras/Visualizer	0,38	0,00	0,00	0,33	0,68	1,90	35

Die Quote aller Präsentationsgeräte in den Grundschulen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz geht zusammengenommen mit 139 Prozent über 100 Prozent hinaus. Dies liegt darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Den Grundschulen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz steht demnach in jedem Unterrichtsraum eine interaktive Tafel zur Verfügung. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen haben in dieser Hinsicht deutlich geringere Ausstattungsquoten. Die pädagogischen Anforderungen an eine moderne Präsentationstechnik wurde trotz Mehraufwendungen gegenüber handelsüblichen Beamern vollständig erfüllt.

Positiv ist in diesem Zusammenhang darüber hinaus auch, dass die Gemeinde Herzebrock-Clarholz in jeder Klasse der Wilbrandschule einen Tablet-Ständer als Hilfsmittel zur digitalen Visualisierung analoger Unterrichtsmaterialien zur Verfügung stellt. Bei allen anderen Schulen wird auf Seiten der Pädagogik auf dieses zusätzliche Hilfsmittel verzichtet. Gleichwohl können auch hier mit Hilfe der Tablets Aufnahmen von noch nicht digital erfassten Lehrmitteln gemacht werden.

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

Geräteart	Herzebrock-Clarholz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/Tafeln	0,55	0,00	0,00	0,52	0,84	2,31	25
Beamer	0,65	0,00	0,26	0,65	1,33	2,60	25
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,05	0,23	1,84	25
Dokumentenkameras/Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,06	0,29	2,60	25

An ihrer weiterführenden Schule setzt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz größtenteils auf den Einsatz von handelsüblichen Beamern in den Klassenräumen. Hier steht in mehr als jeder zweiten Klasse ein Beamer zur Verfügung. Im Vergleich rüsten damit die meisten Kommunen ihre Klassen mit weniger Beamern aus. Darüber hinaus sind sämtliche Fach- und Differenzierungsräume mit interaktiven Präsentationsflächen ausgestattet. Die Quote aller Präsentationsgeräte

in der weiterführenden Schule der Gemeinde Herzebrock-Clarholz geht auch hier zusammengekommen über 100 Prozent hinaus, da auch an dieser Schule mehr Unterrichtsräume als Klassenräume vorhanden sind.

Zusammengenommen ist damit in jedem Unterrichtsraum eine Möglichkeit der Präsentation gegeben. Dank der zusätzlichen Installation einer Sept-Top-Box können verschiedene Medieninhalte aus dem Internet über die Präsentationsmedien wiedergegeben werden. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz folgt hier ebenfalls dem pädagogischen Medienkonzept der Schule, die den Einsatz von Beamern und interaktiven Smartboards entsprechend angefordert hat.

Die IT-Ausstattung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von circa zwei Jahren befindet sich die gesamte eingesetzte Hardware noch innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Für einen eventuell notwendigen Austausch der IT-Endgeräte wurden bereits Mittel für das Haushaltsjahr 2025 eingeplant. Durch den Bezug von Geräten gleichen Herstellers ist die IT-Ausstattung überwiegend homogen.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz lässt sich seit 2020 auskunftsgemäß aus qualitativen und organisatorischen Erwägungen nicht mehr durch ihr Rechenzentrum unterstützen. Lediglich hinsichtlich der Netzwerke und der interaktiven Displays wird die IT-Abteilung im Rahmen des Third-Level-Supports durch einen externen, privaten IT-Dienstleister entlastet. Die Betreuung der Schul-IT nimmt die IT-Abteilung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz daher weitestgehend autark vor.

Eine Fernwartungssoftware steht für alle IT-Geräte der Pädagogik (mit Ausnahme der digitalen Tafeln) und der Verwaltung zur Verfügung. Die IT-Abteilung nutzt darüber hinaus virtuelle Arbeitsumgebungen im Schulbereich. Außerdem wird die zentrale Verwaltung der Geräte durch ein Mobil-Device-Management-Systeme (MDM) sichergestellt.

Bislang steht für die Wartung und den Support der Schul-IT bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz eine halbe Vollzeit-Stelle für die Betreuung von 945 Geräten zur Verfügung. Im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen, die ebenfalls eine ähnliche Aufgabenstruktur im Bereich der Schul-IT aufweisen, liegt dieser Stellenanteil im mittleren Bereich. So entfällt rein rechnerisch ein Stellenanteil von 0,05 auf je 100 IT-Endgeräte. Diese Quote liegt im interkommunalen Vergleich knapp über dem ersten Viertelwert (0,03). Das bedeutet, dass fast drei Viertel aller vergleichbaren Kommunen mehr Personal für das Aufgabenspektrum „IT an Schulen“ zur Verfügung steht. Zählt man die Betreuung der 360 elternfinanzierten Geräte noch hinzu, erhält man eine Quote von 0,04 Vollzeit-Stellen je 100 IT-Endgeräte. Die Personalressource wird seitens der Gemeinde Herzebrock-Clarholz als nicht ausreichend angesehen. Die Möglichkeiten, künftige IT-Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zu bewältigen und die festgestellten Optimierungsansätze aufzuarbeiten, sind dadurch eingeschränkt.

Gleichwohl sind die zwischenzeitlich angestregten Bemühungen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz, den Stellenanteil zu optimieren, von Erfolg gekrönt. Durch die Besetzung einer neuen Stelle in der IT-Abteilung zum 01. April 2023 wird sie perspektivisch 0,3 Vollzeit-Stellen mehr für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Schul-IT zur Verfügung haben. Dies entspräche einem Anteil von 0,08 Vollzeit-Stellen je 100 IT-Endgeräten. Rechnet man die Betreuung der 360 BYOD-Geräte hinzu, erhält man einen Wert von 0,06 Vollzeit-Stellen je 100 Endgeräte. Auch mit diesen Kennzahlenwerten bleibt Herzebrock-Clarholz im interkommunalen Vergleich unter

dem Median von 0,13. Das bedeutet, dass mehr als die Hälfte der Kommunen über eine bessere Personalausstattung in diesem Bereich verfügen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Personalbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI³¹-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.

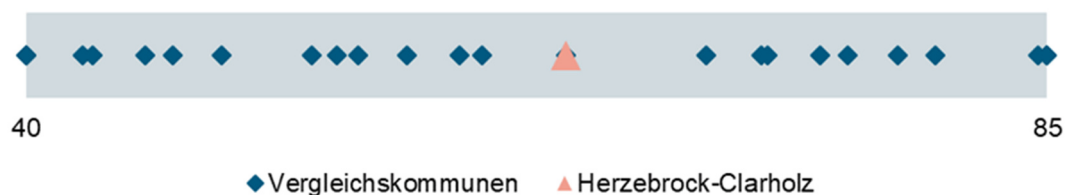
Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** erfüllt sind.

In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

³¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

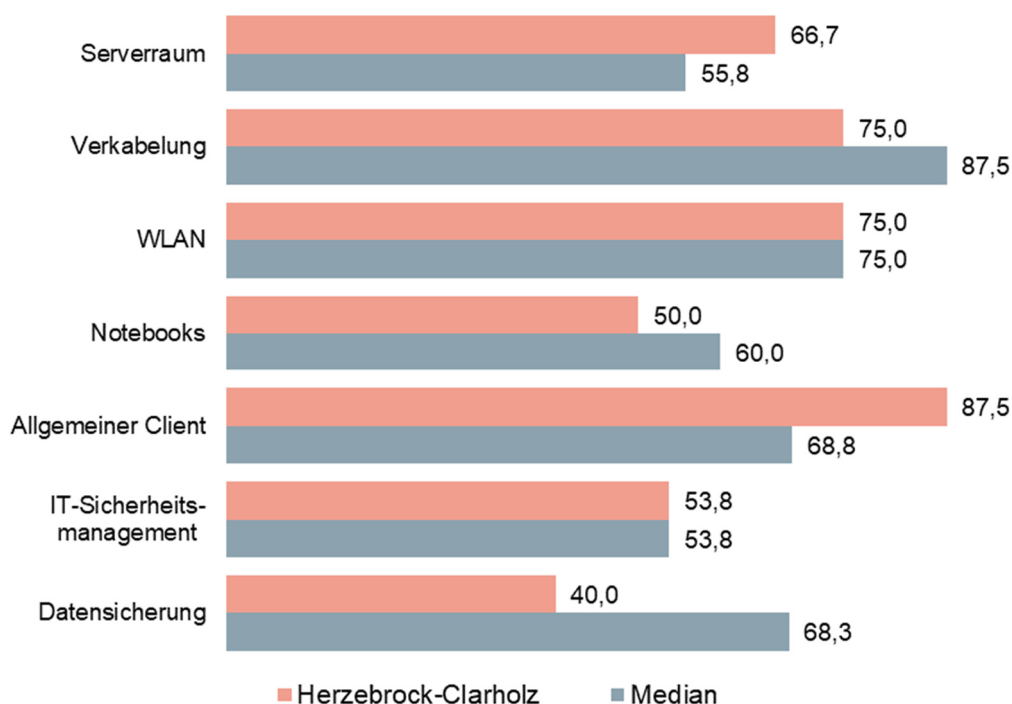
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Etwa die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Herzebrock-Clarholz liegt mit 63,9 Prozent nur knapp darüber.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten, Ergebnisse sind repräsentativ für alle vier Schulstandorte der Gemeinde Herzebrock-Clarholz. Da alle Schulen zentral und gleich ausgestattet werden und auch die Server im Rathaus der Gemeinde stehen, ist das Ergebnis bei allen Schulen weitgehend identisch. Bei den IT-Sicherheitsaspekten ergeben sich stellenweise Ansatzpunkte, um die IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren.

Eine schulübergreifende IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept besitzt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nicht. Diesen Aspekt hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz bereits aufgegriffen. Sie hat diese Aufgabe an das zuständige Rechenzentrum übertragen

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

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Informationstechnik an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat bereits gute Grundlagen für ihre IT-Steuerung etabliert. Ein übergreifender Medienentwicklungsprozess würde die strategische Aufgabenerfüllung überdies erleichtern und konkrete Aussagen über die zukünftige Planung deklarieren.	111	E1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein. Außerdem sollten hierbei perspektivische Planungen für zukünftige Anschlussinvestitionen beziehungsweise Ersatzbeschaffungen einfließen.	114
F2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon sehr gut vorangekommen. Hinsichtlich der vorhandenen Personalressourcen besteht jedoch das Risiko, dass sie den derzeit optimalen Digitalisierungsstand gefährden und den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden können.	116	E2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Personalbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.	122
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz weisen Optimierungsansätze und mit hin ein gewisses Risikopotenzial auf.	122	E3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	124

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist in der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** vergleichsweise gering. Durch den gemeinsam mit der Stadt Harsewinkel eingerichteten Bereitschaftsdienst ist es der Gemeinde möglich, ordnungsbehördliche Bestattungsfälle auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten fristgerecht zu bearbeiten.

In den vorzunehmenden Beisetzungen der Jahre 2019 und 2020 konnte die Gemeinde Herzebrock-Clarholz trotz intensiver Bemühungen nur in einem Fall zahlungspflichtige Angehörige ermitteln, durch die eine Kostenerstattung erfolgte. Die Gemeinde erhebt keine Verwaltungsgebühr, durch die der mit diesem ordnungsrechtlichen Verfahren verbundene Aufwand abgedeckt werden soll. Dazu sollte die Gemeinde Herzebrock-Clarholz in Zukunft übergehen.

Durch die Einführung einer Checkliste ließe sich gewährleisten, dass bei einem personellen Wechsel Fehler vermieden würden. Diese Checkliste sollte sämtliche Verfahrensschritte und Dokumentationspflichten enthalten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden müssen. Damit würde auch die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vereinfacht. Dies könnte auch eine gerichtsfeste Aktenführung gewährleisten.

In der Gemeinde Herzebrock-Clarholz wurden Urnenbeisetzungen als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt. Im interkommunalen Vergleich der fallbezogenen Aufwendungen bewegen sich diese auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Sie sind mitverantwortlich für die relativ hohen Fehlbeträge je Fall.

Im Falle einer Weigerung der bestattungspflichtigen Angehörigen, eine Beisetzung zu veranlassen, wird die Einäscherung und Bestattung durch die Gemeinde im Wege der Ersatzvornahme veranlasst. Die entstandenen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden von den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen erhoben.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der

Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und gegebenenfalls individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** 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 Herzebrock-Clarholz finden sich mit dem Pflegewohnheim St. Josef, der Pflege- und Betreuungseinrichtung Haus Speierling, der Pflegewohngemeinschaft „Haus Blumenstraße“, der Seniorenwohngemeinschaft der Caritas, der Seniorenresidenz Clarholz und der Stationären Pflege und Hausgemeinschaft Mariengarten zahlreiche Einrichtungen und Wohngruppen für ältere oder für pflegebedürftige Menschen. Die Anzahl von Seniorenpflegeeinrichtungen kann grundsätzlich Einfluss auf die Zahl ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn in einer Kommune überproportional viele dieser Einrichtungen vorhanden sind und Bewohnende auch aus den umliegenden Nachbarkommunen dort einziehen. Dass dies in Herzebrock-Clarholz der Fall ist, ist nicht erkennbar. Die beschriebene strukturelle Situation hat kaum Auswirkungen auf die nachfolgenden Kennzahlen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Herzebrock-Clarholz 2018 bis 2021

	2018	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	0	1	4	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	0	1	4	0

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz weist nur wenige ordnungsbehördliche Bestattungen auf. In den letzten drei Jahren erfolgte in allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen auch eine Beisetzung durch die Gemeinde Herzebrock-Clarholz. Aus dem geringen Fallaufkommen auch der weiter zurückliegenden Jahre und der vergleichsweise hohen Zahl an Bestattungsfällen im Jahr 2020 lässt sich keine Entwicklungstendenz ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Herzebrock-Clarholz mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	0,63	2,50	0,00

In kleinen kreisangehörigen Kommunen sind in diesem Aufgabengebiet oftmals nur geringe Fallzahlen zu verzeichnen. So kommt es – wie hier in Herzebrock-Clarholz – vor, dass die Gemeinde in einem Jahr den Minimalwert erreicht und sich in einem anderen Jahr im oberen Viertel der Vergleichskommunen wiederfindet.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Kennzahl	Herzebrock-Clarholz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	0,00	0,00	0,62	0,93	4,45	19

4.4 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land

Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der dazu ergangenen Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- ➔ Durch den gemeinsamen Bereitschaftsdienst mit der Stadt Harsewinkel und das autarke Vorgehen der Polizei werden in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz die bestattungsrechtlichen Pflichten stets eingehalten.

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 Herzebrock-Clarholz** verfügt im Rahmen einer Ordnungspartnerschaft mit der Stadt Harsewinkel über eine allgemeine Rufbereitschaft des Ordnungsamtes. Mit dessen Hilfe kann sie die bestattungsrechtlichen Fristen stets einhalten. In der Regel wird beim Auffinden des Leichnams die Polizei gerufen. Nach Abschluss der Ermittlungstätigkeit vor Ort nimmt die Polizei direkt Kontakt zu einem Bestattungsunternehmen auf, sofern keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelbar sind. Bei ungeklärter Todesursache veranlasst die Polizei den Transport des Leichnams zur Gerichtsmedizin. Die Gemeinde wird von der Polizei am nächsten

Werktag benachrichtigt. Nach Freigabe des Leichnams veranlasst die Ordnungsbehörde der Gemeinde Herzebrock-Clarholz innerhalb der vorgegebenen Frist von zehn Tagen die Einäscherung des Leichnams und im Anschluss die Beisetzung der Urne, sofern keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt werden konnten oder diese sich weigern, die Bestattung zu veranlassen.

Eine Durchsuchung der Wohnung durch die Ordnungsbehörde nach persönlichen Unterlagen und deren Sicherstellung erfolgt erst dann, wenn keine Angehörigen ermittelt werden konnten beziehungsweise diese ihrer Verpflichtung, die Bestattung zu veranlassen, nicht nachkommen. Hierbei ist das Vieraugenprinzip sichergestellt.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

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

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

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

Die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** hat die Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattung im Fachbereich II im Sachgebiet Ordnung angesiedelt. Hierzu zählt auch das Einwohnermeldewesen. Das Standesamt ist ebenfalls in diesem Fachbereich angesiedelt. Dies hat den Vorteil, dass sich aufgrund der Konzentration der Zuständigkeit nicht nur für die Bestattung selbst, sondern auch für das Auffinden von Angehörigen auf einen Fachbereich Reibungsverluste vermeiden lassen. Die Abfrage beim Aufgabenbereich Einwohnermeldewesen, dem eigenen Standesamt oder bei anderen Standesämtern (Geburtsstandesamt des oder der Verstorbenen) erfolgt stets unverzüglich.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW regelt die Rangfolge, in der Angehörige zur Bestattung verpflichtet sind:

- Ehegatte,
- Lebenspartner,

- volljährige Kinder,
- Eltern,
- volljährige Geschwister,
- Großeltern und
- volljährige Enkelkinder.

In dieser Reihenfolge prüft die Gemeinde Herzebrock-Clarholz, ob bestattungspflichtige Angehörige vorhanden sind. Neben der Recherche im eigenen Standesamt und bei anderen Standesämtern erfolgen hierzu auch Abfragen bei den Meldebehörden. In einer Pflegeeinrichtung fragt die Gemeinde nach, sofern die beziehungsweise der Verstorbene dort zuletzt gewohnt hat. Zudem erfolgt – sofern Anhaltspunkte dafür sprechen – auch eine Abfrage bei Sozialleistungsträgern. Wenn bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand, kontaktiert die Gemeinde auch die Betreuerin beziehungsweise den Betreuer. Führen diese Ermittlungen zu noch lebenden bestattungspflichtigen Angehörigen, so informiert die Gemeinde die bestattungspflichtigen Angehörigen über deren Bestattungspflicht. Weigern sich die Angehörigen, die Bestattung durchzuführen, führt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz diese in Ersatzvornahme durch (vgl. 4.4.4 „Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“). Grundsätzlich besteht die Bestattungspflicht für Angehörige im Sinne des § 8 BestG NRW auch dann, wenn diese das Erbe ausschlagen wollen.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz dokumentiert ihre Recherchen und Ermittlungsergebnisse in einem Vorgang. Eine Checkliste, an der sich die Sachbearbeitung bei jeder ordnungsbehördlichen Bestattung orientieren kann, hat die Gemeinde bisher nicht implementiert. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten eine Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Sie verhindern wiederkehrende Fehler und erinnern an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vereinfachen.

Für eine Checkliste zur Ermittlung von Angehörigen hält die gpaNRW folgende Mindeststandards für erforderlich. Diese kann die Gemeinde Herzebrock-Clarholz in eine Checkliste einfließen lassen und beliebig erweitern.

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des Verstorbenen beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit dem letzten Betreuer (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),

- Ermittlungen innerhalb der Wohnung, sofern der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Hinweisen auf etwaige Verwandte nachgehen. Dabei versuchen, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen und über den Todesfall benachrichtigen (Bei Angehörigen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes im Zuge der Amtshilfe Recherche fortführen lassen),
- Recherche im Internet (unter anderem in soziale Medien) sowie
- schriftliche Dokumentation der Ermittlungsergebnisse.

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

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festlegen. Diese soll die Sachbearbeitung insbesondere bei neuen Mitarbeitenden durch die Fallbearbeitung führen.

4.4.3 Art der Bestattung

- ➔ Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz führt ordnungsbehördliche Bestattungen im Rahmen von Urnenbeisetzungen durch, die sie als die wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt hat.

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

In der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** erfolgen im Rahmen ordnungsbehördlicher Bestattungen Urnenbeisetzungen, die als wirtschaftlichste Bestattungsform ermittelt wurden. Zuvor hat die Gemeinde die Preise erhoben und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt. Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW richten sich Art und Ort der Bestattung, soweit möglich, nach dem Willen des Verstorbenen. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz berücksichtigt diesen Willen, sofern ihr die Willensbekundung im laufenden Verfahren bekannt wird und die Durchführung wirtschaftlich vertretbar ist. Tritt der Tot in der eigenen Wohnung ein, erhält die Gemeinde eine Willensbekundung meist nach der durchgeführten Wohnungsdurchsuchung. Hatte die oder der Verstorbene den gewöhnlichen Aufenthalt vor Eintritt des Todes in einer Pflegeeinrichtung, ist die Willensbekundung entweder dort oder bei einem eingesetzten Betreuer hinterlegt.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- ➔ Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz veranlasst innerhalb der vorgesehenen Fristen die Einäscherung und im Anschluss die Beisetzung Verstorbener, sofern bestattungspflichtige Angehörige sich weigern oder nicht ermittelt werden können.

*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 Tote-
nasche 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.*

In der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** erfolgen unmittelbar nach Auffinden des Leichnams Maßnahmen zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen. Diese werden über den Todesfall sowie ihre Verpflichtung zur Bestattung unterrichtet. Sofern sie sich weigern, die Bestattung zu veranlassen oder keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt werden können, beauftragt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz innerhalb der vorgegebenen Frist ein Bestattungsunternehmen damit, die Einäscherung vorzunehmen. Einige Tage später erfolgt die Beisetzung der Urne. Bei den Bestattungen der zurückliegenden Jahre konnten trotz intensiver Maßnahmen überwiegend keine Bestattungspflichtigen ermittelt werden.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

➔ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz setzt gegenüber Verpflichteten Kostenerstattungsansprüche für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung durch. Eine mögliche Verwaltungsgebühr zur Abgeltung des kommunalen Aufwandes erhebt sie dagegen bislang nicht.

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

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme erhebt die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** von den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Dieser Anspruch besteht gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Ziff. 7 VO VwVG NRW in Verbindung mit §§ 59 Abs. 1 und 55 Abs. 2 VwVG NRW sowie § 8 BestG NRW. Klageverfahren verzeichnete die Gemeinde hierzu bisher nicht.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr vor. Diese soll den Verwaltungsaufwand decken, welcher der Gemeinde im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen hierfür sieht seit dem 20. Januar 2022 einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Diese Verwaltungsgebühr erhebt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz

bisher nicht. Den angefallenen Verwaltungsaufwand trägt demnach die Allgemeinheit. Da der Verwaltungsaufwand jedoch konkret zugeordnet werden kann, sollte die Gemeinde ihn bei der Durchsetzung der Kostenerstattungspflicht gegenüber den verpflichteten Angehörigen geltend machen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte bei der Durchführung von Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme neben den angefallenen Kosten auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

4.5 Verfahrensstandards

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern und Aufgaben strukturiert, zielgerichtet und nachvollziehbar zu erledigen. Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Abhängig von den örtlichen, strukturellen Besonderheiten ist das jährliche Fallaufkommen relativ 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.

- ➔ Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat die Aufgabenwahrnehmung für die ordnungsbehördlichen Bestattungen im Ordnungsamt organisiert. Hier sind Zuständigkeiten geregelt und es besteht ein Vier-Augen-Prinzip.

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 Herzebrock-Clarholz** hat bisher keine Standards schriftlich fixiert. Innerhalb des Aufgabenbereichs Ordnung sind jedoch Zuständigkeiten, Vertretungsregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip geregelt. Aufgrund der geringen Fallzahlen setzt die Gemeinde bisher keine Checklisten für die Bearbeitung ein (vgl. 4.4.2 „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“). Stattdessen orientiert sich die Sachbearbeitung bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die bereits durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen wurden intern besprochen und haben sich als rechtssicher erwiesen. Zur Qualifizierung haben Mitarbeitende an Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen. Daneben besteht ein einzelfallbezogener Austausch mit Kolleginnen und Kollegen innerhalb der Verwaltung.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz führt zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall einen Vorgang. Hierin dokumentiert sie ihre Maßnahmen zur Ermittlung bestattungspflichtiger Angehöriger oder von Erben nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), die zur Kostentragung

verpflichtet sind. Zudem hinterlegt sie hierin den Nachweis zur Beauftragung eines Bestattungsunternehmens. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie, sofern möglich, Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid.

Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei. In der Dokumentation sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, gegebenenfalls auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben den textlichen Ausführungen bieten sich auch Arbeitsablaufdiagramme an. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen beziehungsweise Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Ergänzend sollten standardisierte Checklisten vorhanden sein.

Folgende Standards und Prozesse sollten die Ordnungsbehörden aus Sicht der gpaNRW schriftlich definieren:

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

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

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- ➔ Die fallbezogenen Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen sind in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz in den Jahren 2019 und 2020 höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Da sich in diesen Jahren Kostenerstattungen nur in einem Fall realisieren ließen, sind auch die Fehlbeträge je Fall relativ hoch.

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.

Die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** setzt Kostenerstattungsansprüche konsequent durch. Bei der im Jahr 2019 durchgeführten Bestattung und bei drei im Jahr 2020 erfolgten Beisetzungen konnten trotz umfangreicher Prüfungen keine Zahlungspflichtigen ermittelt werden. Dies führte dazu, dass insoweit keine Kostenerstattungen realisiert werden konnten. Bei einer Beisetzung hat die Gemeinde Herzebrock-Clarholz den Willen der Verstorbenen berücksichtigt und eine Bestattung entgegen sonstiger Praxis nicht auf dem Alten Friedhof in Bielefeld, sondern auf dem katholischen Friedhof in Clarholz veranlasst. Die dafür entstandenen Aufwendungen für die notwendigen Sach- und Dienstleistungen wurden vom Zahlungspflichtigen erstattet.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz überprüft regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlich vorzunehmenden Bestattungen, um die Kosten so gering wie möglich zu halten. Dies führt zu dem Ergebnis, dass Urnenbestattungen die wirtschaftlichste Bestattungsart darstellen.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Herzebrock-Clarholz in Euro 2018 bis 2021

	2018	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	1.983	1.297	0

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



Da in den Jahren 2018 und 2021 in der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** keine ordnungsbehördlichen Bestattungen vorzunehmen waren, ergibt sich in Ermangelung von Aufwendungen auch kein Fehlbetrag. Der fallbezogene Fehlbetrag im Jahr 2019 von Herzebrock-Clarholz ist im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Er liegt über dem dritten Viertelwert und

ist damit höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. 2020 erreicht der Fehlbetrag von Herzebrock-Clarholz annähernd das Niveau des dritten Viertelwertes.

4.6.2 Aufwendungen

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

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Herzebrock-Clarholz in Euro 2018 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.983	8.034	0
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.983	2.009	0

Danach stagnieren die fallbezogenen Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen in der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz**. In den Jahren 2018 und 2021 sind keine ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle und somit auch keine entsprechenden Aufwendungen eingetreten. Zu beachten ist weiterhin, dass die fallbezogenen Aufwendungen im Jahr 2020 durch die Berücksichtigung der Willensbekundung einer Verstorbenen beeinflusst wurden. Sie wurde nicht auf dem Friedhof in Bielefeld beigesetzt, sondern in Herzebrock-Clarholz. Die dadurch entstandenen deutlich höheren Aufwendungen wirken sich erhöhend auf die fallbezogenen Aufwendungen dieses Jahres aus.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



Es wird deutlich, dass die Bandbreite der fallbezogenen Aufwendungen vergleichsweise groß ist. In der Gemeinde Herzebrock-Clarholz sind im Vergleichsjahr 2021 keine Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen entstanden.

Die Aufwendungen in Herzebrock-Clarholz je Fall im Jahr 2020 liegen im interkommunalen Vergleich deutlich über dem zweiten Viertelwert (Median) und sind zugleich erkennbar höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dieses ist der zuvor beschriebenen kostenintensiven Beisetzung geschuldet. Die fallbezogenen Aufwendungen des Jahres 2019 stellen sich interkommunal leicht erhöht dar.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Herzebrock-Clarholz 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2018	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	2.845	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	711	0

Im Jahr 2019 konnte die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** für die durchgeführte ordnungsbehördliche Beisetzung keine Kostenerstattung realisieren, da keine Zahlungspflichtigen ermittelt werden konnten. Dies gilt auch für drei der vier Bestattungen im Jahr 2020. Die erhöhten Aufwendungen für die von der Verstorbenen gewünschte Beisetzung wurden der Gemeinde dagegen erstattet.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



Auch bei den Kostenerstattungen wird deutlich, dass die Bandbreite der realisierten Ansprüche in den Vergleichskommunen relativ groß ist. In der Gemeinde Herzebrock-Clarholz sind in 2021 keine Kostenerstattungen realisiert worden, weil keine Beisetzung erfolgte. Die fallbezogenen Kostenerstattungen im Jahr 2020 liegen mit 711 Euro über dem interkommunalen Median von 466 Euro. Sie sind damit höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz führt die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch. Eine Verbesserungsmöglichkeit besteht im Einsatz einer Checkliste zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.	130	E1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte die Abläufe für die Bearbeitung von Fällen der ordnungsbehördlichen Bestattung in einer Checkliste festlegen. Diese soll die Sachbearbeitung insbesondere bei neuen Mitarbeitenden durch die Fallbearbeitung führen.	132
F2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz setzt gegenüber Verpflichteten Kostenersatzungsansprüche für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung durch. Eine mögliche Verwaltungsgebühr zur Abgeltung des kommunalen Aufwandes erhebt sie dagegen bislang nicht.	133	E2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte bei der Durchführung von Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme neben den angefallenen Kosten auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	134

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** unterhält in dem größeren Ortsteil Herzebrock, in dem etwas mehr als 60 Prozent der Gesamtbevölkerung lebt, einen Friedhof. Ein weiterer Friedhof in konfessioneller Trägerschaft befindet sich in dem zweiten Ortsteil Clarholz. Aufgrund der hohen örtlichen Verbundenheit erfolgen Bestattungen überwiegend in dem Ortsteil, in dem die Verstorbenen ihren Lebensmittelpunkt besaßen. Diese Situation trägt maßgebend zu einem im interkommunalen Vergleich geringen Anteil an Bestattungen auf dem gemeindeeigenen Friedhof bei.

Der auch damit verbundene geringere Flächenbedarf sowie die veränderte Nachfrage nach neuen und weniger flächenintensiven Bestattungsformen haben zu einer Neuausrichtung der Friedhofsplanung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz geführt.

Auf Grundlage einer durch ein Fachbüro erstellten umfassenden Friedhofsentwicklungsplanung erfolgt durch eine zielgerichtete Belegungssteuerung eine Konzentration der Bestattungen auf eine Kernfläche des Friedhofs. Außerdem werden die Auslauflächen zunehmend einer extensiven Nutzung zugeführt und teilweise auch Zuwegungen zurückgebaut. Dies geschieht mit dem Ziel, nicht benötigte Friedhofsfläche aufzugeben und zu entwidmen.

Die Aufgabenzuordnung im Friedhofswesen ist eindeutig geregelt, so dass Reibungsverluste nicht entstehen. Zur Erhöhung der Effizienz der Steuerungsleistungen wird ein digitales Friedhofskataster auf Basis der vorliegenden Friedhofsplanung empfohlen. Dazu wird die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die Friedhofspläne zukünftig in ein bereits bei den Gemeindewerken vorhandenes Geoinformationssystem (GIS) einbinden.

Die Daten zu den Grün- und Wegeflächen sowie die damit verbundenen Unterhaltungsaufwendungen liegen der Gemeinde noch nicht in differenzierter Form vor. Da diese Flächen einen großen Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Gemeinde Herzebrock-Clarholz ihre Datengrundlage hier verbessern. Darüber hinaus könnten Ziele, Kennzahlen und ein Berichtswesen die Transparenz für Steuerungszwecke erhöhen. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz informiert die Öffentlichkeit auf ihrer Homepage in differenzierter Form über die Bestattungsmöglichkeiten auf ihrem Friedhof.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen liegt unterhalb des Medians und ist damit niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Bei der Trauerhalle erreicht die Gemeinde im Jahr 2021 einen ausgesprochen hohen Kostendeckungsgrad und kann die anfallenden Kosten nahezu vollständig über die Gebührenerträge refinanzieren.

Der landesweite Trend zur Urnenbestattung spiegelt sich noch nicht in der gleichen Intensität im

Nachfrageverhalten in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz wider. Allerdings steigt auch hier die Nachfrage nach neuen Bestattungsformen deutlich an und wird absehbar durch die Vielzahl neuer Beisetzungsarten weiter steigen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Herzebrock-Clarholz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	1	1	1	2	3	14	16
Kommunale Friedhofsfläche in qm	37.700	25.805	37.113	43.029	56.328	74.920	16
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	68,00	46,56	73,25	90,07	97,49	108,57	16
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,71	1,26	2,06	2,37	3,37	5,74	16
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	83,63	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	4.119	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,34	2,04	2,71	3,26	4,47	6,77	16

Aus diesen Strukturdaten ist zu erkennen, dass die hier betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz**, die im Ortsteil Herzebrock einen kommunalen Friedhof unterhält, im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Anzahl und damit verbunden eine geringere Fläche bewirtschaftet. Hierzu trägt auch bei, dass die Kommune in lediglich zwei Ortsteile gegliedert ist.

Im Ortsteil Clarholz wird durch die katholische Kirchengemeinde St. Laurentius ein weiterer Friedhof betrieben. Daneben befindet sich in unmittelbarer Nachbarschaft des kommunalen Friedhofs ein privat geführter Begräbniswald.

Der Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche liegt in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz im interkommunalen Vergleich tendenziell im mittleren Bereich. Dem Friedhof kommt daher keine herausragende Funktion als Grün- und Erholungsfläche zu.

Der Anteil der Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof an der Gesamtzahl der Sterbefälle (160 Fälle) bewegt sich mit 68 Prozent (102 Fälle) auf einem niedrigen Niveau. Nach Mitteilung der Gemeinde lassen sich die Einwohnerinnen und Einwohner in der Regel in dem Ortsteil beerdigen, in dem sie ihren Lebensmittelpunkt hatten. Von der Gesamtbevölkerung der Kommune leben rund 62 Prozent in Herzebrock und 38 Prozent in Clarholz. Diese starke örtliche Verbundenheit zeigt sich an dem eher geringen Anteil der Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof an den Sterbefällen in Herzebrock-Clarholz. Gleichwohl besteht nach Darstellung der Gemeinde kein Konkurrenzdenken zwischen dem kommunalen und dem konfessionellen Träger sowie dem privaten Träger des Begräbniswaldes.

Der Anteil der Beisetzungen von Verstorbenen aus Herzebrock-Clarholz im Begräbniswald ist vergleichsweise gering. Im Jahr 2021 erfolgten 13 Beisetzungen.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch der beteiligten Organisationseinheiten.

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

In der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** ist für das Friedhofswesen grundsätzlich der Fachbereich III - Planen, Bauen und Umwelt verantwortlich. Hier ist auch die Friedhofsverwaltung angesiedelt. Die zentrale Friedhofsverwaltung ist zuständig für alle verwaltungsmäßigen Aufgaben (Satzungsrecht, Friedhofsplanung, Beratung, Terminvergabe für Bestattungen und Kapelle, Abwicklung und Abrechnung von Beisetzungen, Verlängerung/Ablauf von Nutzungsrechten, Grabmalgenehmigungen, Jahresabschlüsse, Zulassungsbescheinigungen). Ebenso liegt hier die Zuständigkeit für die Friedhofsplanung und die Gebührenkalkulation. Der operative Bereich der Friedhofsunterhaltung (Instandsetzungs-, Sanierungs- und Pflegearbeiten) ist dem Bauhof zugewiesen, der ebenfalls dem Fachbereich III zugeordnet ist. Die Zuständigkeit für die Gebäudeunterhaltung der Trauerhalle liegt bei dem Bereich Gebäude und Liegenschaften, der zum Fachbereich I gehört. Diese Aufgabenteilung hat sich nach Mitteilung der Gemeinde Herzebrock-Clarholz bewährt. Informations- und Schnittstellenverluste bestehen auskunftsgemäß insoweit nicht.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat strategische Ziele zum Friedhofswesen in der „Friedhofsentwicklungsplanung Friedhof Herzebrock“ festgeschrieben. Durch eine Konkretisierung dieser Ziele und die Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.

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

Die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** hat für die Erarbeitung einer Friedhofsentwicklungsplanung ein Büro für Landschaftsarchitektur und Städtebau beauftragt. Mit Beschluss des Bau-

und Umweltausschusses vom 11. September 2017 wurde die Verwaltung beauftragt, die Friedhofsentwicklung entsprechend der in der „Friedhofsentwicklungsplanung (FEP)“ formulierten Zielsetzungen umzusetzen. Die Belegung der Friedhofsfläche erfolgt seitdem auf Grundlage dieser Planung.

Ein Ziel besteht darin, die Friedhofsgestaltung den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Bestattungsflächen des Friedhofs werden über eine optimierte Belegungssteuerung auf Kernbelegungsflächen begrenzt. Damit verbunden werden gerade in den Randbereichen identifizierte Auslaufflächen sukzessive in effizienter zu unterhaltende Freiflächen umgestaltet. Alternativ ist vorgesehen, diese Friedhofsbereiche langfristig zu entwiden und aufzugeben.

Um die Erfolge der eingeleiteten Maßnahmen wie auch die Entwicklung der Friedhofsplanung und die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Gemeinde Kennzahlen entwickeln und diese mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen und analysieren und soweit möglich entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen. Für die Optimierung der Grünflächenunterhaltung bietet sich beispielsweise die Kennzahl Unterhaltungskosten je qm an.

Im Ergebnis sollten die Ziele und Kennzahlen in einem Berichtswesen münden. Dieses liefert regelmäßig steuerungsrelevante Informationen und unterrichtet so auch Verwaltungsführung und Politik über wesentliche Entwicklungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz könnte die vorhandenen Ziele weiter konkretisieren und durch Kennzahlen messbar machen. Dadurch würde die Grundlage für die Steuerung des Friedhofswesens weiter optimiert.

5.4.3 Digitalisierung

- Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Gemeinde Herzebrock-Clarholz bereits steuerungsrelevante Daten vor.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Analysen und sind eine Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren. Zur Unterstützung der Prozesse im Friedhofswesen sollte eine Kommune eine Fachsoftware einsetzen.

Für die Verwaltung des Friedhofs setzt die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** eine Fachsoftware ein. Damit können die Bestattungsfälle vollständig erfasst werden. Die Ablaufdaten von Nutzungsrechten werden aus dem Programm gefiltert. Auf dieser Grundlage werden die Nutzungsberechtigten angeschrieben, um deren Entscheidung über eine Verlängerung des Nutzungsrechts oder eine Einebnung der Grabstätte einzuholen. Allerdings ist die automatisierte Erstellung der Gebührenbescheide sowie die Bearbeitung des laufenden Schriftverkehrs nicht möglich. Friedhofspläne sind im System hinterlegt. Diese Friedhofspläne sollen zukünftig in ein bereits bei den Gemeindewerken vorhandenes Geoinformationssystem (GIS) eingebunden werden. Damit kann auf Basis der vorliegenden Friedhofsplanung unter anderem ein Grabablaufplan erstellt und gepflegt werden. Mit diesen Daten ließen sich belastbare Grundlagen für eine

langfristige und optimierte Belegungsplanung schaffen. Darüber hinaus ließe sich damit die Friedhofsfläche differenziert nach Nutzungsarten erfassen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nutzt die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um den Friedhof und die Beisetzungsmöglichkeiten zu bewerben.

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

Erfahrungen in anderen Kommunen zeigen, dass eine gute Öffentlichkeitsarbeit wichtig ist, da die Kommunen bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen besitzen. Dieser findet beim Bestatter statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, mit Hilfe einer guten Öffentlichkeitsarbeit die Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen zu präsentieren.

Ein wesentliches Instrument dafür ist der Internetauftritt. Auf der Homepage der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** sind Informationen zu der Ansprechpartnerin der Friedhofsverwaltung, zu den Grabarten, den Gebühren und Beisetzungsformen zu finden. Daneben werden auch die geltenden Gestaltungsvorschriften für die Grabstätten nach Grabfeldern differenziert vorgestellt. Die Friedhofs-, Friedhofsgebührensatzung und die Gestaltungsvorschriften sind hinterlegt. Ebenso ist ein Friedhofsplan hinterlegt, der die Grabfelder und die Grabstätten abbildet. Detaillierte Informationen zur Nutzung der Trauerhalle fehlen derzeit aber noch.

→ Empfehlung

Um die Auslastung der Trauerhalle zu erhöhen und aufgrund einer bestehenden Konkurrenzsituation mit örtlichen Bestattungsunternehmen sollte die Gemeinde Herzebrock-Clarholz verstärkt Informationen zur Nutzung der Trauerhalle in ihr Informationsangebot aufnehmen.

Für den Internet-Auftritt bieten sich neben textlichen Informationen und der Berücksichtigung von Plänen auch die Einbeziehung von Fotos zur beispielhaften Darstellung des bestehenden Angebots an Grabstätten sowie der Trauerhalle an.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz gibt eine Friedhofsbroschüre heraus, die in übersichtlicher, differenzierter und umfassender Weise die relevanten Informationen zu den einzelnen Grabarten, den Nutzungsgebühren, Gestaltungsvorschriften und den Bestands- und Belegungsplan enthält.

Darüber hinaus finden zweimal jährlich privat organisierte Führungen über den Friedhof statt, bei denen auch auf die unterschiedlichen Beisetzungsmöglichkeiten eingegangen wird.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

→ Feststellung

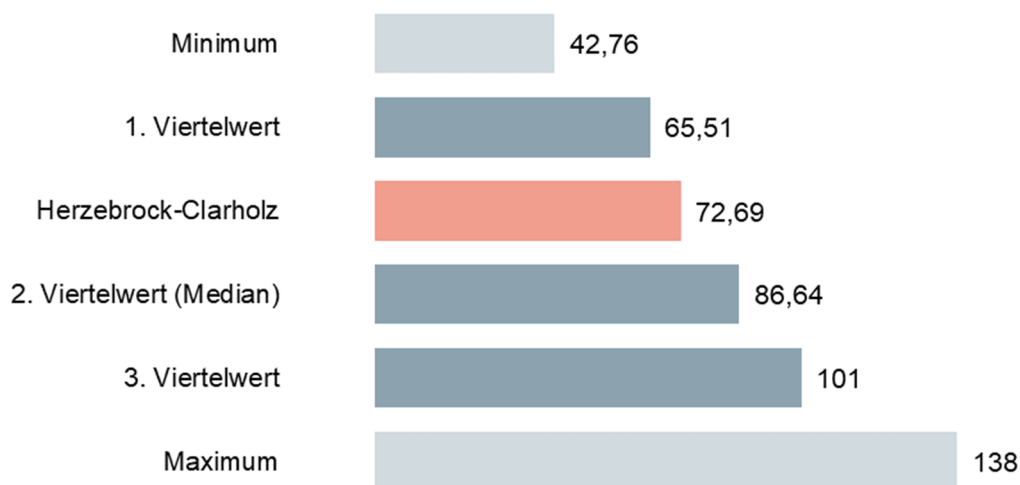
Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

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

Die Gebührenkalkulation erfolgte in der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** in den zurückliegenden Jahren durch das Sachgebiet Friedhof. Die letzte Gebührenberechnung wurde im Jahr 2020 durch ein externes Fachbüro erstellt. Die Gemeinde konnte die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten auf Basis von Ist-Kosten zur Verfügung stellen. Eine Analyse der Unterlagen zur Gebührenkalkulation wurde im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht vorgenommen. Die durch die Gemeinde mitgeteilten Erträge und Aufwendungen wurden für die Kennzahlenbildungen übernommen.

Aus dem Erfordernis, dass Kostenüberdeckungen innerhalb von vier Jahren auszugleichen sind (§ 6 KAG NRW), ist abzuleiten, dass eine Nachkalkulation vorliegen muss. Ansonsten kann die Kommune nicht nachvollziehen, ob eine Kostenüberdeckung entstanden ist. Dieses gilt auch, um Kostenunterdeckungen festzustellen und daraus erwachsene Handlungsnotwendigkeiten für Gebührenanpassungen zu erkennen. Das Ergebnis der Nachkalkulation sollte in die Vorauskalkulation der Gebühren für das kommende Jahr einfließen. In der Gemeinde Herzebrock-Clarholz werden die Friedhofsgebühren nicht in regelmäßigen Abständen neu kalkuliert. Die letzte Kalkulation fand im Jahr 2020 statt. In der Vergangenheit sind Unterdeckungen aus Vorjahren nicht in den Folgejahren ausgeglichen worden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad liegt in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz unterhalb des Medians und ist damit geringer als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hat mit Urteil vom 17. Mai 2022 die seit dem Jahr 1994 geltende ständige Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung von langlebigen Anlagegütern im Rahmen der Kalkulation von Benutzungsgebühren aufgegeben und geändert. Die mit dem Urteil getroffenen Entscheidungen könnten sich auch auf die Kalkulation der Friedhofsgebühren auswirken. Das Verfahren über die von der beklagten Stadt eingelegte Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das OVG-Urteil ist vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im März 2023 eingestellt worden. Darüber hinaus reagierte die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte diese Änderungen bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte zukünftig die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und diese in den Folgejahren zu berücksichtigen.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Der ab 2020 geltenden Gebührensatzung liegt eine Äquivalenzziffernkalkulation für die Grabnutzungsgebühren zugrunde.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³² angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Während in den Jahren davor die Gebührenkalkulation durch das Sachgebiet Friedhof der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** erfolgte, wurde die Gebührenkalkulation im Jahr 2020 durch einen externen Dienstleister vorgenommen. Nach dieser sind die Grabnutzungsgebühren teilweise um 40 Prozent und im Einzelfall noch mehr erhöht worden. Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat ihre Gebührensätze an die strukturellen Veränderungen und das sich hiermit veränderte Nachfrageverhalten angepasst. So sind für 2020 die Gebühren für die Grabnutzungsrechte differenziert im Rahmen einer Äquivalenzziffernkalkulation ermittelt worden. Es gibt einen grabartidentischen Kostenanteil für die Friedhofsunterhaltung mit einem einheitlichen Jahresbetrag für die verschiedenen Grabarten. Hinzukommt ein grabartspezifischer Anteil mit Gewichtungen für die Parameter Fläche, Bereitstellung und Pflege sowie Verlängerung. Insoweit berücksichtigt die Gemeinde auch die Vorteile bestimmter Grabarten für die Nutzungsberechtigten bei der Gebührenbemessung. So sind zum Beispiel pflegefreie oder pflegeeinfache Gräber mit höheren Gebührensätzen kalkuliert worden. Auch wurde eine Zubestattungsgebühr für Urnen in Wahlgräber eingeführt.

Allerdings werden die Gebührenkalkulationen bislang noch nicht in jährlichen Abständen durchgeführt. Regelmäßige Gebührenkalkulationen helfen, Preissteigerungen zeitnah zu berücksichtigen und Gebührensprünge bei einzelnen Grabarten zu vermeiden. Dies würde sich positiv auf den Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen auswirken.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte zur Erhöhung des Kostendeckungsgrades im Friedhofswesen in jährlichen Abständen die Friedhofsgebühren neu kalkulieren.

5.5.3 Trauerhallen

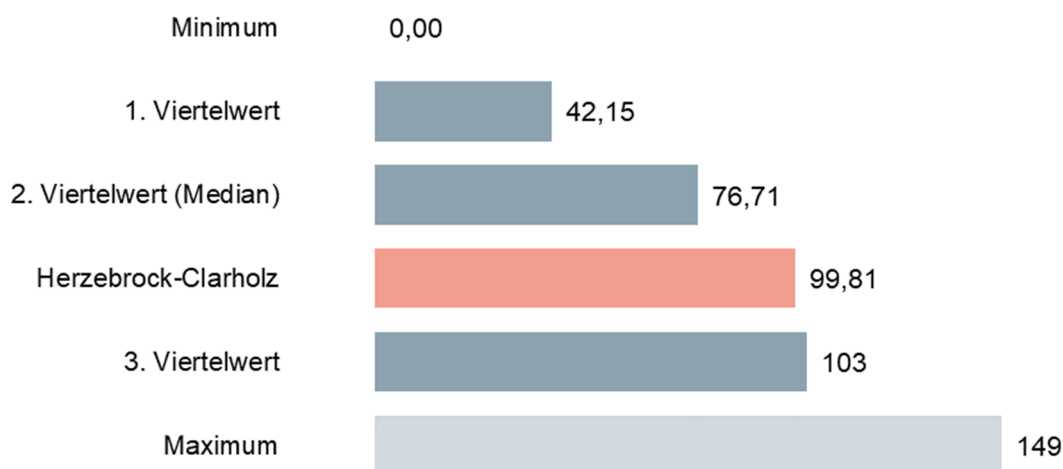
→ Feststellung

Der Kostendeckungsgrad der einen kommunalen Trauerhalle ist 2021 vergleichsweise hoch. Im gesamten Vergleichszeitraum ist der Kostendeckungsgrad mit einer Ausnahme jeweils interkommunal überdurchschnittlich.

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

³² Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Kostendeckungsgrad Trauerhalle in Prozent in den Jahren 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
66,97	29,74	56,29	99,81

Während sich die Kostendeckungsgrade in 2018 und 2021 oberhalb der jeweiligen dritten Viertelwerte und damit auf einem vergleichsweise hohen Niveau bewegten, ist der Deckungsgrad im Jahr 2019 ausgesprochen gering. In diesem Jahr hat das ortsansässige Bestattungsunternehmen Aufbahrungsräume eingerichtet, was dazu führte, dass die kommunalen Aufbahrungsräume nur noch selten genutzt werden. Darüber hinaus haben in diesem Jahr relativ viele Trauerfeiern in der katholischen Kirche stattgefunden. Weiterhin wurden in 2019 noch deutlich geringere Gebühren für die Nutzung der Trauerhalle und ein Pauschalbetrag für die Nutzung der Aufbahrungsräume erhoben.

Im Corona-Jahr 2020 wird das Niveau des Jahres 2018 zwar nicht erreicht. Allerdings liegt der Kostendeckungsgrad oberhalb des Medians. Corona-bedingt wurden viele Trauerfeiern am Grab abgehalten. Trotz der gegebenen Corona-bedingten Beschränkungen erreicht die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** im Jahr 2021 nahezu eine vollständige Kostendeckung. Zahlreiche Trauerfeiern fanden wieder in der Trauerhalle statt. Gleichzeitig führen die höheren Gebührensätze zu einem deutlich höheren Gebührenaufkommen.

Der Anteil der Trauerhallennutzung an den Bestattungen in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz liegt mit 71 Prozent über dem Median von 63 Prozent. Die Trauerhalle wird teilweise auch bei Beerdigungen im benachbarten Bestattungswald genutzt, der einen über die Gemeinde hinausgehenden Nutzendenkreis anspricht. Im Gegensatz dazu werden die Aufbahrungsräume nicht nur wegen der zunehmenden Zahl an Urnenbeisetzungen nicht mehr genutzt. Hier besteht eine ausgeprägte Konkurrenzsituation zu Bestattungsunternehmen vor Ort, die auskunftsgemäß selbst attraktive Aufbahrungsräume als Bestandteil ihrer Dienstleistungen anbieten. Die bemerkenswert ansprechende Trauerhalle auf dem Friedhof der Gemeinde Herzebrock-Clarholz wurde im Jahr 2000 fertiggestellt.

Unabhängig von einer vergleichsweise hohen Nutzungsfrequenz und einer überdurchschnittlichen Kostendeckung gibt es für die Gemeinde Herzebrock-Clarholz weitere Handlungsmöglichkeiten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte weitere Nutzungsmöglichkeiten der Trauerhalle für andere Zwecke prüfen. Darüber hinaus sollte die Nutzung der Trauerhalle intensiver in die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden.

Denkbare weitere Nutzungsmöglichkeiten könnten Lesungen oder andere pietätvolle Veranstaltungen, Konzerte oder auch Kunstaustellungen sein.

5.6 Friedhofsflächen

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

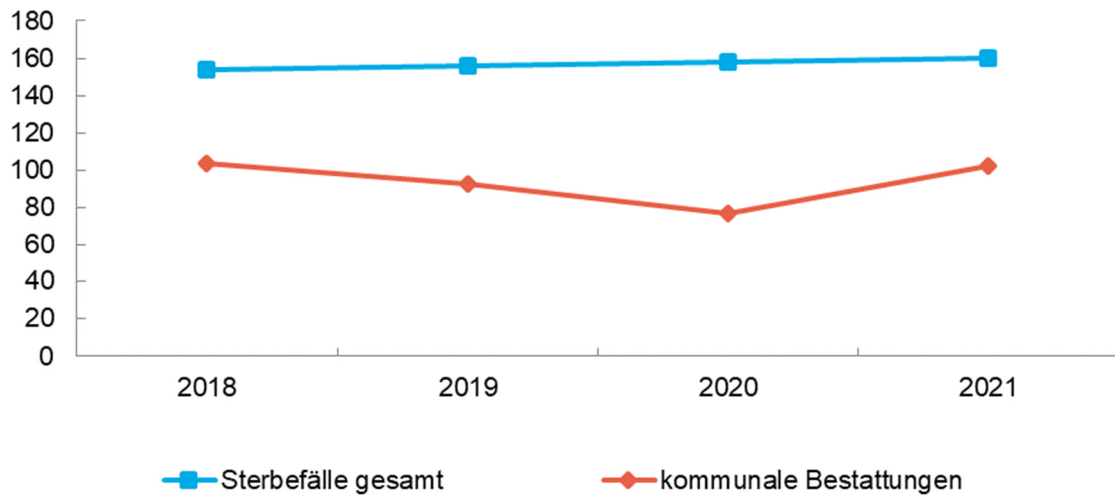
5.6.1 Einflussfaktoren

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

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

Die Einwohnerzahl in der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** bewegt sich in den letzten Jahren in einem schmalen Korridor und liegt im Jahr 2021 bei 16.095 Einwohnern und Einwohnerinnen. Nach einer Bevölkerungsprognose von IT.NRW wird die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 leicht zunehmen. Gleichzeitig soll die Zahl der über 80-Jährigen deutlich ansteigen. Diese Entwicklung zeigt die Notwendigkeit, kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur auch im gemeindlichen Friedhofswesen zu reagieren.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Gemeinde Herzebrock-Clarholz 2018 bis 2021

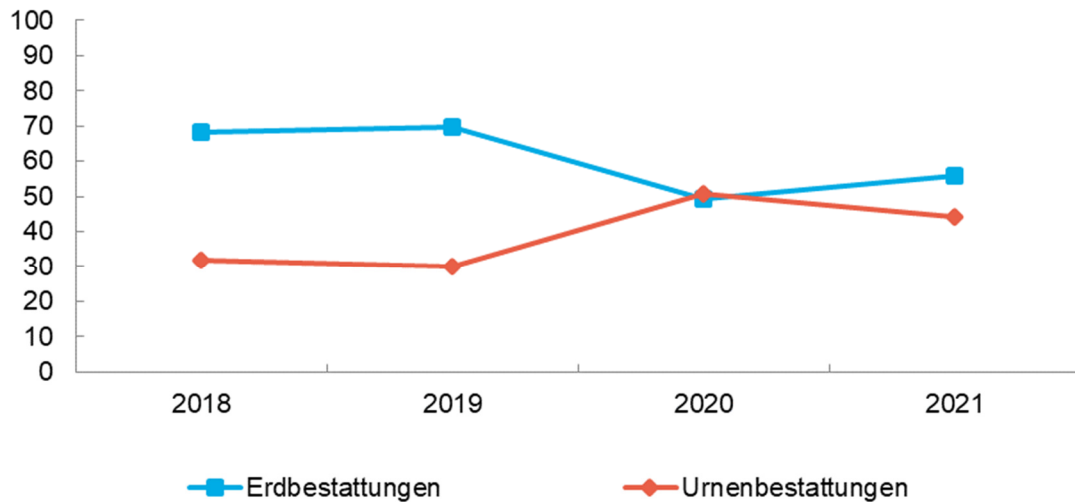


Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen ist der Anteil der Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof in Herzebrock an der Gesamtzahl der Sterbefälle vergleichsweise gering. Bei der Zahl der Sterbefälle zeigt sich im Zeitreihenvergleich ein leichter kontinuierlicher Anstieg. Bis zum Jahr 2039 wird ein weiterer Anstieg prognostiziert. Die Zahl der Bestattungen auf dem gemeindeeigenen Friedhof schwankte im Betrachtungszeitraum erkennbar. Es ist aber davon auszugehen, dass auch die Zahl der Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof ansteigen wird.

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

Kennzahlen	Herzebrock-Clarholz	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	55,88	27,87	34,40	41,47	46,42	62,37	16
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	44,12	37,63	51,42	57,33	65,35	72,13	16

Anteil Erd- und Urnenbestattungen Gemeinde Herzebrock-Clarholz in Prozent 2018 bis 2021



Der Anteil der Bestattungen in Erdgräbern liegt im Jahr 2018 bei 68 Prozent und steigt nach einer rückläufigen Entwicklung in 2020 im Jahr 2021 wieder an. Hier fanden zahlreiche Beisetzungen in bereits vorhandenen Wahlgräbern statt. Im Zeitreihenvergleich steigt der Anteil der Urnenbestattungen von 32 Prozent im Jahr 2018 auf 44 Prozent in 2021. Im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass der Anteil der Erdbestattungen in Herzebrock-Clarholz vergleichsweise hoch ist. Durch die begonnene Neuausrichtung der Friedhofsentwicklungsplanung in 2017/2018 mit ihrer deutlichen Betonung weniger flächenintensiver Bestattungsformen dürfte sich die Entwicklung steigender Urnenbestattungen perspektivisch weiter verstärken. Hierbei handelt es sich allerdings um einen langfristigen Prozess.

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

- Erdwahlgrabstätte,
- Erdreihengrabstätte,
- Pflegefreie Erdwahlgrabstätte,
- Pflegefreie Erdreihengrabstätte,
- Pflegeeinfache Erdwahlgrabstätte,
- Pflegeeinfache Reihengrabstätte und
- Kindergrabstätte.

Für Urnenbeisetzungen bietet die Gemeinde folgende Möglichkeiten an:

- Urnenwahlgrabstätte,
- Urnenreihengrabstätte,
- Anonyme Urnengrabstätte,
- Pflegefreie Urnengrabstätte,
- Baum-Urnenwahlgrabstätte,
- Urnenwahlgrabstätte in einer pflegeeinfachen Gemeinschaftsgrabanlage und.
- Zubestattung einer Urne in eine Wahlgrabstätte.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

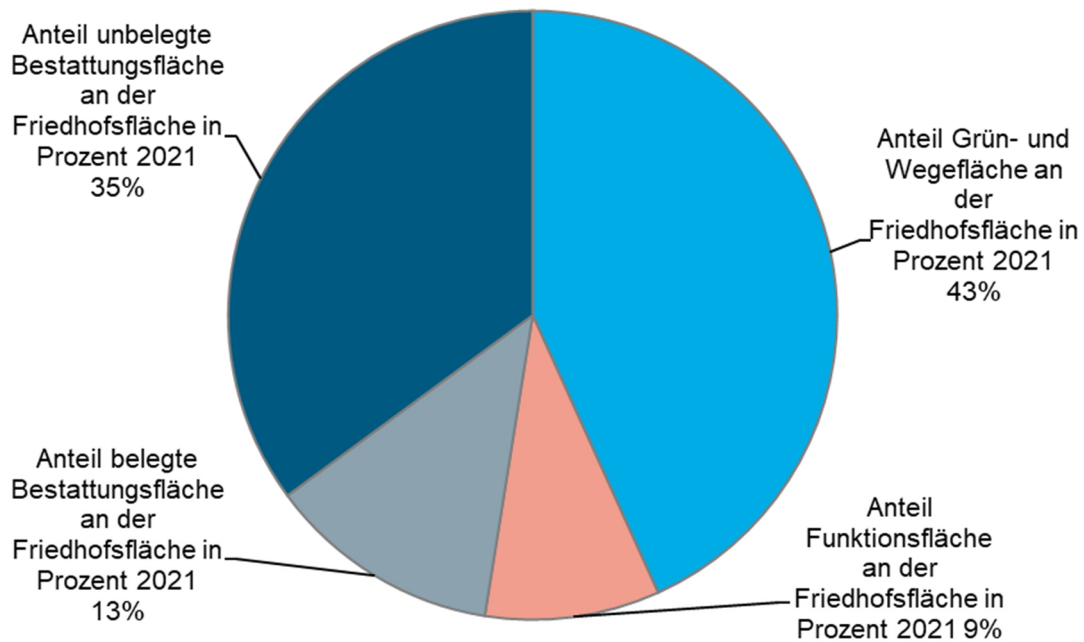
- Bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz sind insgesamt nur rund ein Fünftel der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt und Funktionsfläche. Durch das Friedhofsentwicklungskonzept kann dieses Verhältnis nachhaltig verbessert werden.

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

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

Bei der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.

Aufteilung der Friedhofsflächen Gemeinde Herzebrock-Clarholz in Prozent



Der Anteil der Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche liegt in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz mit 43 Prozent im interkommunalen Vergleich eher im mittleren Bereich. Der Anteil der belegten Bestattungsfläche ist eher gering. Dagegen ist der Anteil der unbelegten Bestattungsfläche vergleichsweise hoch.

Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche bewegt sich in der Gemeinde Herzebrock-Clarholz interkommunal tendenziell im mittleren Bereich. Im Vergleich zu einer Vielzahl anderer Kommunen muss der kommunale Friedhof in Herzebrock-Clarholz damit die Erholungs- und Grünflächenfunktion weniger stark erfüllen.

Bei der Besichtigung des Friedhofs am 14. September 2022 wurde ein vergleichsweise großer Anteil unbelegter Grabstätten festgestellt. Bei diesen sogenannten „Flickenteppichen“ handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Kommune gepflegt werden müssen. In der Praxis stellen sich die Pflegemaßnahmen dieser Flächen häufig als aufwendig und personalintensiv dar. Im Rahmen der Neuausrichtung der Friedhofsentwicklung nutzt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nunmehr freie Grabstätten für die Umsetzung der neuen Bestattungsangebote. Im Rahmen der Belegungssteuerung verfolgt die Gemeinde das Ziel, Bestattungsflächen auf den Kernbereich der Friedhofsfläche zu konzentrieren. Zugleich sollen in den Auslaufflächen eine Nachbelegung nicht mehr erfolgen und stattdessen effizienter zu unterhaltende Freiflächen entstehen. Langfristig sollen auf diesem Wege Friedhofsbereiche entwidmet und gegebenenfalls anderweitig genutzt werden.

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

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz trägt durch eine Konzentration der Friedhofsfläche auf Kernflächen, der Extensivierung sowie der eventuellen Entwidmung künftiger Freiflächen dem aus dem veränderten Nutzerverhalten verringerten Flächenbedarf Rechnung.

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

Die Vergabe neuer Nutzungsrechte und die Entwicklung der Friedhofsfläche in Bezug auf neue Bestattungsangebote werden bei der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** auf Grundlage der verbindlichen Friedhofsentwicklungsplanung vorgenommen. Die Belegung erfolgt danach lediglich im definierten Kernbereich, während die Randbereiche des Friedhofs aufgrund des rückläufigen Flächenbedarfs als Auslauflächen nicht weiter belegt werden. Im Kernbereich des Friedhofs werden Familiengruften, deren Nutzungsrechte abgelaufen sind, nunmehr mit bis zu zwölf Urnen belegt und die Fläche damit intensiv weitergenutzt.

Für die langfristige Planung und flächenbezogen konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufs von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von Flickenteppichen. Diese ergeben sich durch freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Entsprechende Informationen hierzu ergeben sich in Herzebrock-Clarholz aus den in der Fachsoftware hinterlegten Informationen zu den Grablaufzeiten und werden zu Steuerungszwecken genutzt.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Herzebrock-Clarholz

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	25
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	29
Neukäufe Urnengräber 2021	36
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	7

Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, inwieweit der Bedarf neuer Grabstellen durch freiwerdende Grabstellen gedeckt werden kann. Bei den Erdgräbern werden jedes Jahr 14 Prozent weniger an Grabstellen benötigt als frei werden. Ein grundlegend anderes Bild ergibt sich bei den Urnengrabstellen. Hier ist die Anzahl der Neukäufe erheblich höher als die Zahl der jährlich freiwerdenden Grabstellen. Dem trägt die Gemeinde Herzebrock-Clarholz durch eine Diversifizierung ihres Angebots mit einer Schwerpunktsetzung bei den weniger flächenintensiven Bestattungsformen Rechnung.

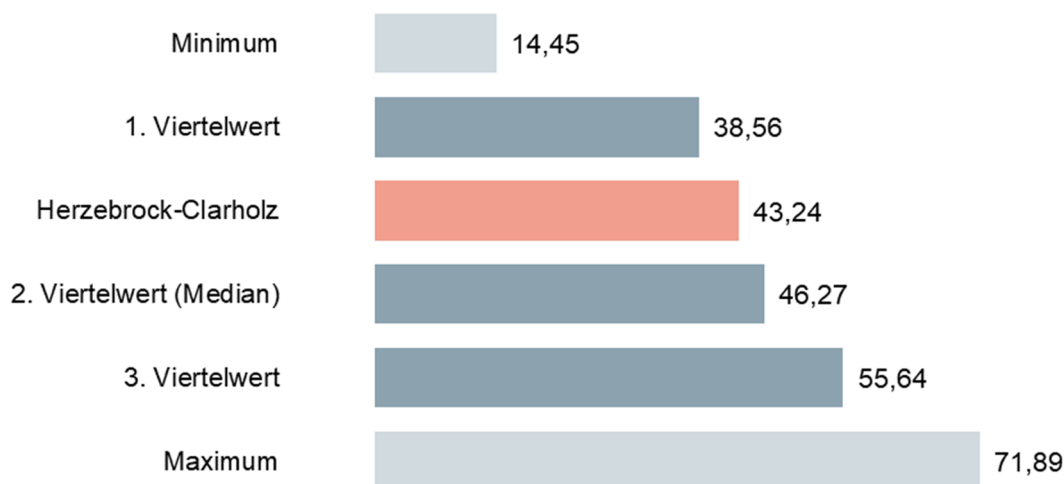
5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

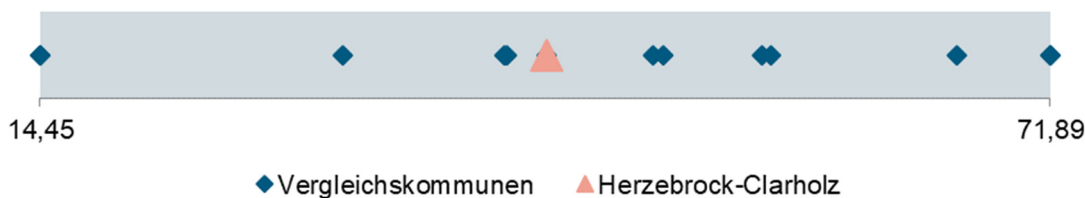
- ➔ Der Gemeinde Herzebrock-Clarholz liegen Informationen zur Struktur der Grün- und Wegeflächen vor. Aufgrund der fehlenden Flächendaten kann sie jedoch keine Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit bilden.

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

Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche in Prozent 2021



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



Der Anteil der Grün- und Wegeflächen auf dem kommunalen Friedhof in der **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** kann im interkommunalen Vergleich noch dem mittleren Bereich zugeordnet werden. Eine Differenzierung der Flächenanteile von Grün- und Wegeflächen konnte von der Gemeinde nicht vorgenommen werden.

Darüber hinaus sind der Gemeinde Herzebrock-Clarholz die Strukturen der Grün- und Wegeflächen bekannt. Der Hauptweg auf dem kleineren neuen Friedhofsteil ist gepflastert, Nebenwege mit einem wassergebundenen Belag versehen. Die Wegeflächen im älteren Teil des Friedhofs sind teilweise ebenfalls mit einer wassergebundenen Decke versehen, teilweise aber auch gepflastert oder plattiert. Der alte Teil des Friedhofs ist von einer berankten Betonmauer und einer alten Hecke umgeben, die zweimal im Jahr geschnitten wird. Zur Wohnbebauung wurden Sichtschutzelemente aufgestellt. Auch auf dem Friedhof werden Grabfelder von altem Heckenbestand voneinander abgetrennt.

Die Pflege der Grün- und Wegeflächen obliegt einem Mitarbeiter des Bauhofes. Der Grabaushub sowie die Kriegsgräberpflege und der Heckenschnitt von außen erfolgen durch externe Dienstleister. Bedarfsentsprechend finden Absprachen der Friedhofsverwaltung mit dem Mitarbeiter des Bauhofs, der für den Friedhof zuständig ist, sowie den für die Grünflächen zuständigen Mitarbeitenden des Fachbereichs III hinsichtlich konkreter Pflegemaßnahmen statt. Erfahrungen aus der Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen kann die Gemeinde Herzebrock-Clarholz derzeit im Einzelnen noch nicht konkretisieren, da der Umgestaltungsprozess erst angelaufen ist. Hierbei handelt es sich um langfristig angelegte Maßnahmen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

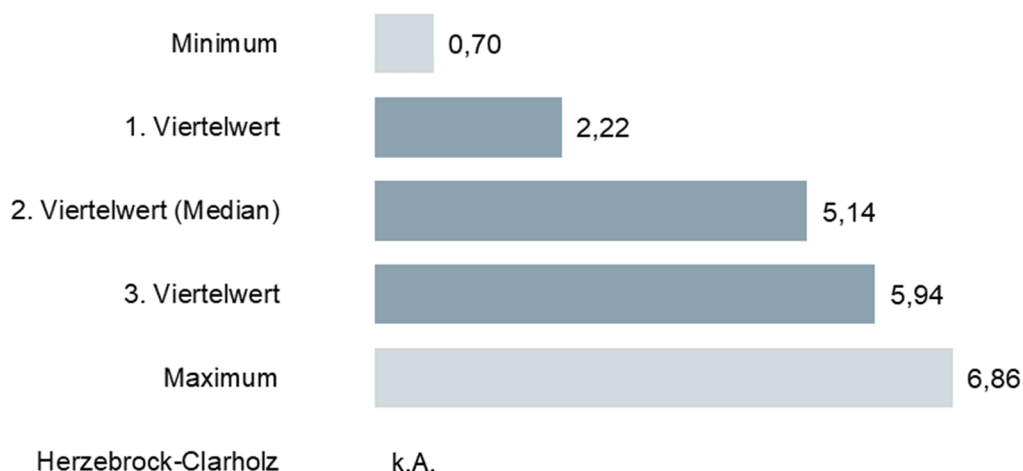
Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz betreibt eine konsequente Verringerung der Pflegestandards in den Auslaufflächen. Die Datenlage ermöglicht allerdings keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen.

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

Die **Gemeinde Herzebrock-Clarholz** konnte die Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen im Rahmen der Prüfung nicht erheben. Die Unterhaltungsarbeiten erfolgen stellenanteilig durch einen Mitarbeiter des Bauhofes. Weitere Arbeiten wie der Heckenschnitt werden durch einen externen Dienstleister wahrgenommen. Der Pflegestandard der perspektivisch für eine weitere Friedhofsnutzung nicht mehr vorgesehenen Auslaufflächen wurde bereits verringert. Zurzeit bestehen drei größere zusammenhängende Flächen. Hiervon wurden zwei in Wildblumenwiesen umgestaltet. Die dritte Fläche wird lediglich zwei- bis dreimal im Jahr gemäht. Bei größeren zusammenhängenden Flächen werden auch Zuwegungen zurückgebaut. Insgesamt werden nur notwendige Pflegevorgänge durchgeführt. Freiflächen werden teilweise einer extensiven Nutzung zugeführt. Dieser Prozess wird auf Grundlage der bestehenden Friedhofsentwicklungsplanung fortgesetzt und mittelfristig zu einer weiteren Verringerung der Aufwendungen führen.

Mit den vorliegenden Daten ist es der Gemeinde Herzebrock-Clarholz zurzeit nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen festzustellen und zu steuern. Neben der Struktur der Grün- und Wegeflächen beeinflusst auch der Pflegestandard die Höhe der Unterhaltungskosten.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind zwölf Werte eingeflossen.

Die gpaNRW setzt die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen in das Verhältnis zu ihrer Fläche, um eine Einordnung der in den Kommunen gegebenen flächenbezogenen Unterhaltungskosten vornehmen zu können. In dem vorgenannten Diagramm stellen wir die Spannbreite im interkommunalen Vergleich zur Orientierung und späteren Verwendung bei eigenen Auswertungen dar.

➔ Empfehlung

Nachdem die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die flächen- und aufwandsbezogenen Daten für die Grün- und Wegeflächen erfasst hat, sollte sie die verbesserte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grünpflege zu bewerten.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz hat strategische Ziele zum Friedhofswesen in der „Friedhofsentwicklungsplanung Friedhof Herzebrock“ festgeschrieben. Durch eine Konkretisierung dieser Ziele und der die Definition von Kennzahlen kann die Steuerungsgrundlage verbessert werden.	143	E1	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz könnte die vorhandenen Ziele weiter konkretisieren und durch Kennzahlen messbar machen. Dadurch würde die Grundlage für die Steuerung des Friedhofswesens weiter optimiert.	144
F2	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz nutzt die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit, um den Friedhof und die Beisetzungsmöglichkeiten zu bewerben.	145	E2	Um die Auslastung der Trauerhalle zu erhöhen und aufgrund einer bestehenden Konkurrenzsituation mit örtlichen Bestattungsunternehmen sollte die Gemeinde Herzebrock-Clarholz verstärkt Informationen zur Nutzung der Trauerhalle in ihr Informationsangebot aufnehmen.	145
Gebühren					
F3	Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen bei der Gemeinde Herzebrock-Clarholz ist niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.	146	E3	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte zukünftig die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um die Über- und Unterdeckungen zu ermitteln und diese in den Folgejahren zu berücksichtigen.	147
F4	Der ab 2020 geltenden Gebührensatzung liegt eine Äquivalenzziffernkalkulation für die Grabnutzungsgebühren zugrunde.	148	E4	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte zur Erhöhung des Kostendeckungsgrades im Friedhofswesen in jährlichen Abständen die Friedhofsgebühren neu kalkulieren.	148
F5	Der Kostendeckungsgrad der einen kommunalen Trauerhalle ist 2021 vergleichsweise hoch. Im gesamten Vergleichszeitraum ist der Kostendeckungsgrad mit einer Ausnahme jeweils interkommunal überdurchschnittlich.	148	E5	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz sollte weitere Nutzungsmöglichkeiten der Trauerhalle für andere Zwecke prüfen. Darüber hinaus sollte die Nutzung der Trauerhalle intensiver in die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grün- und Wegeflächen					
F6	Die Gemeinde Herzebrock-Clarholz betreibt eine konsequente Verringerung der Pflegestandards in den Auslaufflächen. Die Datenlage ermöglicht allerdings keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen.	157	E6	Nachdem die Gemeinde Herzebrock-Clarholz die flächen- und aufwands-bezogenen Daten für die Grün- und Wegeflächen erfasst hat, sollte sie die verbesserte Datenlage nutzen, um die Wirtschaftlichkeit der Grünpflege zu bewerten.	158

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de