

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Much
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Much	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Much	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
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	23
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	24
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Much	30
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Much	35
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	50
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
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	67
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	70
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
2.	Vergabewesen	83
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
2.3	Organisation des Vergabewesens	85
2.3.1	Organisatorische Regelungen	85
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	89
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	91
2.5	Sponsoring	97
2.6	Nachtragswesen	99
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	100
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	102
2.7	Maßnahmenbetrachtung	105
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	106
3.	Informationstechnik an Schulen	110
3.1	Managementübersicht	110
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	111
3.3	IT an Schulen	112
3.3.1	IT-Steuerung	112
3.3.2	Stand der Digitalisierung	117
3.3.3	IT-Sicherheit	123
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	126
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	127
4.1	Managementübersicht	127
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	128
4.3	Örtliche Strukturen	128
4.4	Rechtmäßigkeit	130
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	131
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	132
4.4.3	Art der Bestattung	133
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	133
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	134
4.5	Verfahrensstandards	135
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	137
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	137
4.6.2	Aufwendungen	138
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	140

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
5.	Friedhofswesen	143
5.1	Managementübersicht	143
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	144
5.3	Örtliche Strukturen	144
5.4	Friedhofsmanagement	146
5.4.1	Organisation	146
5.4.2	Steuerung	147
5.4.3	Digitalisierung	148
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	149
5.5	Gebühren	149
5.5.1	Kostendeckung	150
5.5.2	Grabnutzung	152
5.5.3	Trauerhallen	152
5.6	Friedhofsflächen	155
5.6.1	Einflussfaktoren	155
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	157
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	160
5.7	Grün- und Wegeflächen	161
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	161
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	162
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	165
	Kontakt	167

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Much

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Much 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 Corona-Pandemie sowie der Ukraine-Krieg 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.

Der Handlungsbedarf der Gemeinde Much zur Verbesserung der **Haushaltssituation** ist nach wie vor hoch. Seit dem Jahr 2016 unterliegt die Gemeinde den Vorschriften der Haushaltssicherung. Nach dem Haushaltssicherungskonzept wird der Haushaltsausgleich erstmalig für das Jahr 2026 erreicht.

Die **Jahresergebnisse** 2016 bis 2021 haben insgesamt mit einem Defizit von 11,45 Mio. Euro abgeschlossen. Eigene Konsolidierungsmaßnahmen konnte die sich ab 2019 weiter verschlechternde Haushaltssituation nicht auffangen. Das verbesserte Jahresergebnis 2021 von -0,56 Mio. Euro (gegenüber rund 3,0 Mio. Euro in 2020) zeigt aber nicht die tatsächliche Situation. In einer Modellrechnung hat die gpaNRW Schwankungen im Finanzausgleich, der Gewerbesteuer und der allgemeinen Kreisumlage nivelliert. Sondereffekte wurden herausgerechnet. Hieraus ergibt sich ein strukturelles Ergebnis von -2,8 Mio. Euro. Damit zeigt sich deutlich der weiterhin hohe Konsolidierungsbedarf.

Bei der **Haushaltsplanung** werden in den Jahren 2022 bis 2025 negative Ergebnisse von insgesamt rund, 7,5 Mio. Euro veranschlagt. Um den Haushaltsausgleich im Jahr 2026 zu erreichen, plant die Gemeinde massive Anhebungen der Grundsteuer B. Die Gemeinde berücksichtigt hierbei auch jährlich einen globalen Minderaufwand. Zudem ist die Isolierung hoher Belastungen aus der Corona-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine erforderlich. Hieraus ergeben sich Belastungen für die Zukunft. Die globale und wirtschaftliche Lage führt insgesamt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der Haushaltsplanung.

Das **Eigenkapital** der Gemeinde hat sich durch die negativen Jahresergebnisse seit 2016 weiter auf 28,3 Mio. Euro verringert. Realisiert sich die Haushaltsplanung, schreitet der Eigenkapitalverlust weiter voran. Die ab 2026 erforderliche Abschreibung der isolierten Schäden der Corona-Pandemie belasten den Haushaltsausgleich und das Eigenkapital zusätzlich. Die einwohnerbezogenen **Verbindlichkeiten** der Gemeinde und auch des Konzerns Much sind im interkommunalen Vergleich hoch. Neben vergleichsweise hohen Investitionskrediten ist die Gemeinde Much derzeit in unserem Vergleich die Kommune mit den höchsten Liquiditätskrediten

je Einwohner. Der mittelfristig erwartete Finanzierungsbedarf durch Kredite liegt aktuell bei weiteren 62,0 Mio. Euro. Dies würde fast zu einer Verdoppelung der Schulden im Kernhaushalt führen. Bisher zurückgestellte größere Investitionen, u.a. in Schulen und Feuerwehr, sind nunmehr eingeplant. Circa ein Viertel des Kreditbedarfes entfällt auf weitere Liquiditätskredite. Hieraus ergeben sich höhere Zinsaufwendungen und auch ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko.

Als Indikator für den Zustand des **Anlagevermögens** betrachten wir die bilanzielle Altersstruktur. Teilweise weisen die ausgewerteten Gebäudegruppen bereits hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Bei einigen Gebäuden besteht bereits seit längerem ein erhöhter Sanierungsbedarf. Im Betrachtungszeitraum hat die Gemeinde vorrangig in ihre Schulgebäude investiert. Darüber hinaus gehende Investitionen sind in den letzten Jahren nur zurückhaltend durchgeführt worden. Auch geplante Instandhaltungen konnten nur teilweise realisiert werden. Demzufolge wird die Instandsetzung und Unterhaltung wie auch die Investitionen in das Vermögen der Gemeinde den Haushalt zukünftig vermehrt belasten.

Im Rahmen der **Haushaltssteuerung** ist aufgefallen, dass sich die Gemeinde aufgrund des verspäteten Beschlusses und verspäteter Anzeige der Haushaltssatzung nicht nur in der Haushaltssicherung, sondern zu Jahresbeginn regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung befindet. Hieraus resultieren z. B. Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen und Verzögerungen bei Baumaßnahmen. Ggf. sind damit Kostensteigerungen verbunden und Fördermittelanträge nicht realisierbar. Der hohe Konsolidierungs- und Steuerungsbedarf erfordert den Ausbau eines Finanzmittelcontrollings und -berichtswesen.

Zusätzlich betrachten wir bei der Haushaltssteuerung die Themen Ermächtigungsübertragungen, Fördermittelmanagement und das Kredit- und Anlagenmanagement näher. Die Gemeinde Much überträgt regelmäßig **Ermächtigungen** für investive Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr. 2021 kann Much die geplanten Auszahlungen für Investitionen lediglich zu einem Viertel umsetzen. Die Gemeinde beabsichtigt, zukünftig verstärkt mit Verpflichtungsermächtigungen zu arbeiten oder Maßnahmen ggf. neu zu veranschlagen.

Die Gemeinde sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur **Fördermittelakquise** schriftlich festhalten. Zum Aufbau eines Fördermittelcontrollings sollten Fördermaßnahmen zentral erfasst werden. Auf dieser Grundlage sollte ein Berichtswesen installiert werden. Für ihr **Kredit- und Anlagenmanagement** hat die Gemeinde bisher keine grundlegenden und strategischen Festlegungen verschriftlicht. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune das Verfahren und die Durchführung von Kreditaufnahmen sowie Geldanlagen grundsätzlich schriftlich formulieren.

Die Gemeinde Much verfügt über eine zentrale Submissionsstelle, die bereits zusätzliche Aufgaben einer Vergabestelle übernimmt. Eine zentrale Vergabestelle ist allerdings noch nicht vorhanden. Die Submissionsstelle könnte zu einer zentralen Vergabestelle aufgewertet werden. Die Organisation des **Vergabewesens** sollte durch eine strikte Trennung des gesamten Vergabeverfahrens in einer zentralen Vergabestelle und der Auftragsabwicklung in den Bedarfsstellen weiter optimiert werden. Auch das Vergabeverfahren der Gemeindewerke sollte im Interesse der einheitlichen Verwaltungsführung in dieses Verfahren integriert werden.

Weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der Aktualisierung von Dienstanweisungen bzw. bestehender Regelungen. Hierzu zählen die bereits begonnene Überarbeitung der Dienstanweisung für das Vergabewesen, außerdem die Dienstanweisung über das „Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ oder die Regelungen zum Thema Sponsoring.

Für die Korruptionsprävention sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeitenden aufgestellt werden. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Gemeinde noch nicht erstellt, sollte aber auch unter Einbeziehung der Mitarbeitenden durchgeführt werden. Auch sollten Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabeverfahren und Auftragsänderungen/Nachträge getroffen werden.

Aufgrund hoher Nachträge oder Mengenmehrungen während der Vertragsausführung liegen die Abweichungen vom Auftragswert in der Gemeinde im Vergleichsjahr 2021 fast beim Maximum. Nachträge und Auftragsänderungen sollten zukünftig in das Vergabemanagementsystem übernommen und die Gründe für das Zustandekommen der hohen Abweichungen im Rahmen eines Nachtragsmanagements ausgewertet werden.

Im Jahr 2017 hat die Gemeinde Much begonnen, ihre strategische Ausrichtung bei der Ausstattung der Schulen mit digitalen Medien festzulegen. Dies mündete in einem gemischten Betriebsmodell mit geregelter Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinde als Schulträger, der Stadt Hennef als beauftragtem Dienstleister und den Schulen. Diese Konstellation bietet gute Rahmenbedingungen, um die **IT an Schulen** zielgerichtet und strukturiert zu steuern.

Nicht alle wichtigen Einzelaspekte der Steuerung und Planung wurden bisher optimal umgesetzt. Ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan liegt bisher noch nicht vor. Dieser ist ein sinnvolles Instrument, um künftige Maßnahmen und Investitionen unter Einbeziehung aller Interessenlagen fachlich koordiniert zu planen und zu priorisieren. Eine Supportvereinbarung zwischen Schulträger und Schulen liegt bereits im Entwurf vor. Auch eine künftig vermehrte Standardisierung der IT-Ausstattung der Schulen wird in den Blick genommen.

Unter dem Aspekt der IT-Sicherheit in den Schulen stellt sich die Situation in Much positiver dar als bei der Mehrheit der bisher geprüften Schulträger der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Dennoch bestehen Handlungsmöglichkeiten, bei bestimmten Einzelaspekten das Sicherheitsniveau zu erhöhen. In der Gesamtbetrachtung bildet der gegenwärtige Stand eine gute Grundlage, um die digitale Transformation in den Schulen der Gemeinde Much zukunftssicher und wirtschaftlich weiterzuentwickeln.

Die Gemeinde Much hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für **ordnungsbehördliche Bestattungen** ein. Es ist durch die organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sichergestellt, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Gemeinde Much rechtmäßig.

Die wirtschaftliche Erfüllung dieser Aufgabe spiegelt sich in den Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall wider. Diese liegen unter dem Median der Vergleichskommunen, was für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung spricht. Verbesserungsmöglichkeiten gibt es durch die konsequente Erhebung einer Verwaltungsgebühr entsprechend des gesetzlichen Rahmens und darin, die Verfahrensabläufe zu verschriftlichen. Dies stellt z. B. im Vertretungsfall eine wichtige Hilfe und Orientierung dar.

Der in der Vergangenheit stattgefundene Strukturwandel im **Friedhofswesen** ist auch bei der Gemeinde Much zu erkennen. Der Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen hat sich im Zeitreihenvergleich deutlich verändert. Die Erdbestattungen werden nur selten gewünscht, der Anteil

der Urnenbestattungen liegt 2021 bei rund 78 Prozent. Da der Flächenbedarf bei Urnengräbern geringer ist, führt dies bereits jetzt zu einem geringeren Bedarf an Bestattungsflächen.

Die Gemeinde weist im Jahr 2020 einen niedrigen Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen aus, er liegt unter dem Median der Vergleichskommunen. Für das Vergleichsjahr 2021 konnte wegen fehlender Haushaltsdaten der Kostendeckungsgrad noch nicht ermittelt werden.

Die Daten zu den Grün- und Wegeflächen liegen der Gemeinde Much nicht vor. Daher können entsprechenden Kennzahlen für die Gemeinde Much nicht gebildet werden, z. B. die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche. Da diese Flächen einen großen Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Gemeinde Much ihre Datengrundlage verbessern. Mit einer weitestgehend vollumfänglichen Datenbasis lässt sich ein Berichtswesen aufbauen sowie ein Flächenentwicklungsplan erstellen. Damit kann die interne Steuerung bei zukünftigen Entscheidungen unterstützt werden.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Much

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.

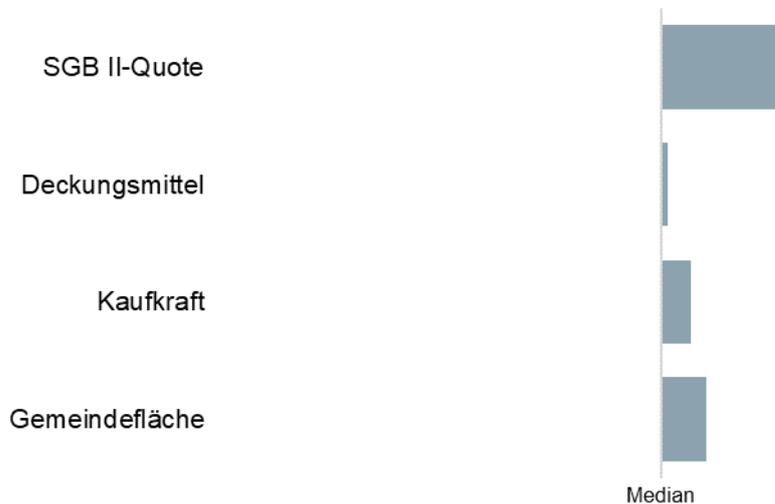
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Much 2022



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über dem Median, der Ausschlag nach links unter dem Median.

Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2017 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 108 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Die Strukturmerkmale der Gemeinde Much weisen eine vergleichsweise hohe SGB II-Quote² aus. Gegenüber der letzten Prüfung ist diese geringfügig von 5,4 Prozent auf 5,3 Prozent zurückgegangen. Damit liegt sie aber deutlich über dem Median von 4,2 Prozent der (mittleren) kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Die Deckungsmittel³ (Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen) und die Kaufkraft⁴ liegen leicht über dem Median. Die Deckungsmittel sind von 1.069 Euro je Einwohner auf nun 1.430 Euro je Einwohner gestiegen, der Median liegt bei 1.410 Euro je Einwohner. Die Kaufkraft ist von 22.861 Euro auf 26.003 Euro gestiegen, der Median liegt bei 24.342 Euro. Sowohl die Deckungsmittel als auch die Kaufkraft sind bei den Vergleichskommunen ebenfalls angestiegen.

² Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen zum 31.12.2021

³ Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2021 als Strukturmerkmal berechnet.

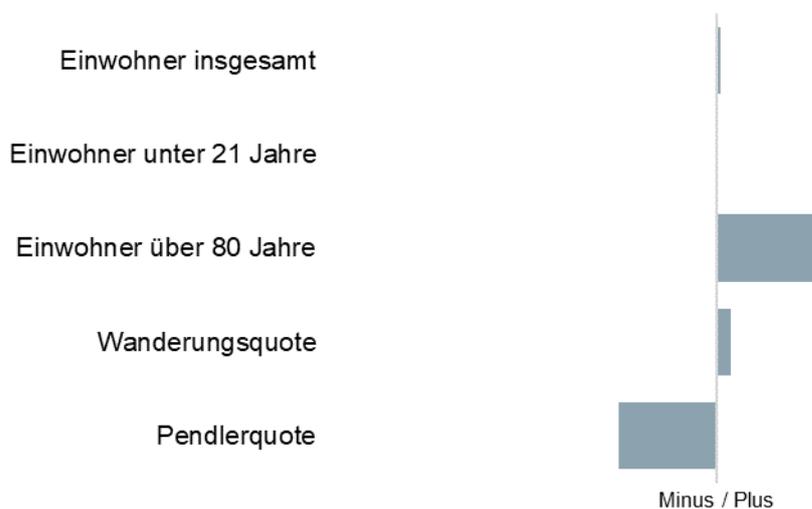
⁴ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2021' (Veröffentlichungsjahr)

Der Median der Gemeindefläche liegt bei 70,75 qkm, die Gemeindefläche der Gemeinde Much bei 78,06 qkm. Die Struktur der Gemeinde mit 114 kleinen Ortschaften, Einzelhöfen und Weilern wird als eher belastender Faktor empfunden.

Intrakommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Gemeinde Much 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. Bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten führt die Pendlerquote zu einem Wert von über 100, wenn mehr Ein- als Auspendler vorhanden sind. Diese Kommunen können als „Arbeitsorte“ eingeschätzt werden.

Zum 31. Dezember 2021 verfügt die Gemeinde Much laut IT.NRW über einen Stand von 14.577 Einwohnern. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 von 14.472 Einwohnern bedeutet dies eine Zunahme von 105 Personen. Diese Zunahme wird durch den positiven Wanderungssaldo erreicht. Bis zum Jahr 2040 prognostiziert IT.NRW nur eine geringfügige Veränderung auf rund 14.552 Einwohner.

Die sich in der letzten Prüfung bereits abzeichnende Alterung der Bevölkerung setzt sich fort. Der Anteil der Einwohner über 80 Jahre hat deutlich zugenommen, während sich der Anteil der Einwohner unter 21 Jahre kaum verändert hat.

Die negative Pendlerquote zeigt, dass die Gemeinde über mehr Aus- als Einpendler verfügt. Die erhöhte Anzahl von Auspendlern kann mit der räumlichen Nähe zu den Großstädten Köln und Bonn zusammenhängen.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Much wurden in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 29. Januar 2018 beraten. Anschließend wurden die Beratungsergebnisse dem Rat in seiner Sitzung vom 20. Februar 2018 vorgestellt.

Obwohl keine Zusammenstellung der Empfehlungen des Prüfungsberichtes und einer Stellungnahme der Verwaltung nach der ab dem Jahr 2019 verpflichtend durchzuführenden Form vorgenommen wurde, wurden die Ausführungen des Prüfungsberichtes bei einzelnen Themen berücksichtigt.

So wurden z. B. das investive Budget für die Verkehrsflächen deutlich gesteigert, Inventuren im Bereich der Gebäude, Straßen und Brücken jährlich durchgeführt, der Straßenbestand im Jahr 2018 neu aufgenommen und bei den beweglichen Vermögensgegenständen erstmals im Jahresabschluss 2022 eine Inventur berücksichtigt. Außerdem wurden die Hebesätze stärker als ursprünglich geplant angehoben und bei Neueinstellungen werden die Stellen vorab von einem externen Unternehmen bewertet. Darüber hinaus wurden Arbeitsgruppen in den Jahren 2021 und 2023 gegründet, die Konsolidierungsmöglichkeiten im Haushalt identifizieren sollten.

Empfehlungen zur Steigerung der Erträge, z.B. in Gebührenhaushalten, sind politisch schwer umsetzbar.

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 auszugleichen⁵. 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

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

Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern ab.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁶. 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.

⁶ 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)

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 108 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 18.000 Einwohnern (= mittlere kleine

kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Much wurde in der Zeit von April 2022 bis Juli 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Much überwiegend das Jahr 2021. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2022 einschließlich der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Pascal Cramer, Sabine Jary
Vergabewesen	Sandra Krämer
Informationstechnik an Schulen	Michael Neumann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Christina Hasse
Friedhofswesen	Christina Hasse

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

Herne, den 15. August 2023

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Vor dem Hintergrund der stark steigenden Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen, reichen die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Much nicht aus. Weitere Konsolidierungsbemühungen sind notwendig, um ab 2026 einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und eigene Handlungsspielräume zurückzuerlangen.	E1	Um ihre HSK-Ziele zu erreichen sollte die Gemeinde Much den bisherigen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und zeitnah weitere wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen.
F2	Der Gemeinde Much gelingt es in der Regel nicht, der Kommunalaufsicht die Haushaltssatzung und das fortgeschriebene HSK fristgerecht anzuzeigen. Daher befindet sich die Gemeinde zu Beginn eines Haushaltsjahres regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW.		
F3	Die Gemeinde Much hat noch kein Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen eingerichtet. Die bisherige Berichterstattung beschränkt sich im Wesentlichen auf pflichtige Berichterstattungen zum NKF-CUIG und zum Stand des HSK an die Kommunalaufsicht. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine standardisierte, unterjährige Berichterstattung zur aktuellen Entwicklung des Haushalts und zum HSK.	E3.1	Die Gemeinde Much sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig ermöglichen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Gemeinde Much möglichst vermeiden.
		E3.2	Die Gemeinde Much sollte ihr unterjähriges Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen ausbauen. Neben der Berichterstattung nach dem NKF-CUIG sollten die Quartalsberichte auf Basis der Ergebnisrechnung eine Prognose zum Jahresende einschließlich Angaben zu Abweichungen beinhalten. Ein standardisiertes Controlling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Planansatz für investive Auszahlungen wird jährlich durch Ermächtigungsübertragungen erheblich erhöht. Es gelingt der Gemeinde Much bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen.	E4	Die Gemeinde Much sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.
F5	Die Gemeinde Much hat strategische Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen, diese aber nicht verbindlich geregelt.	E5	Die Gemeinde Much sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe und Standards sollten festgelegt werden.
F6	Die Gemeinde Much bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel derzeit dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet. Über die Einrichtung eines Projektmanagements für geplante Bauprojekte eröffnen sich Möglichkeiten für ein förderbezogenes Controlling.	E6	Die Gemeinde Much sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte die Gemeinde ihr Vorhaben zeitnah umsetzen, eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln aufzubauen. Diese sollte neben der Förder-summe auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.
F7	Die Gemeinde Much hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E7	Die Gemeinde Much sollte Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.
F8	Die Gemeinde Much hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E8	Die Gemeinde Much sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Gemeinderat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann diese Vorgaben mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammenzufassen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Much hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht vorhanden. Die Gemeinde nutzt ein Vergabemanagementsystem. Die derzeitige Dienstanweisung für das Vergabewesen ist nicht mehr aktuell.	E1.1	Die Gemeinde Much sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dann können die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.
		E1.2	Die Gemeinde Much sollte die Vergabeverfahren der Gemeindewerke im Interesse der einheitlichen Verwaltungsführung gemäß § 6 EigVO NRW in das Ablaufsystem der Gemeinde integrieren. Die Gemeinde sollte die Dienstanweisungen für das Vergabewesen und für die Vorbeugung von Korruption aktualisieren und sicherstellen, dass sie auch von den Gemeindewerken angewendet werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Die Gemeinde Much sollte die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen schnellstmöglich final bearbeiten und in Kraft setzen. Darin sollten die aktuellen Gesetze und Wertgrenzen genannt sowie die Zuständigkeiten der Vergabestelle und der Bedarfsstellen geregelt und abgegrenzt sein.
F2	Die Gemeinde Much hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde nicht.	E2	Die Gemeinde Much sollte die rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Wir empfehlen mindestens stichprobenartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprävention zu stärken.
F3	Die Gemeinde Much verfügt über eine „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile) der Gemeindeverwaltung Much vom 25.02.2002“ in der Fassung vom 26. Januar 2006. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt.	E3.1	Die Gemeinde sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen. Die Gemeinde strebt das Inkrafttreten der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zum Ende des Jahres 2023 an.
		E3.2	Die Gemeinde Much sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis durchführen.
		E3.3	Die Gemeinde Much sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mittels einer externen Moderation ablaufen.
		E3.4	Die Gemeinde Much sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Gemeinde sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.
		E3.5	Die Gemeinde Much sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG treffen. Sie sollte sicherstellen, dass die Auskünfte der Mitglieder der Gremien jährlich veröffentlicht werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.6	Die Gemeinde Much sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten nach § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe umgesetzt wird.
		E3.7	Die Gemeinde Much sollte sicherstellen, dass die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG im Ratsinformationssystem abrufbar sind. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.
F4	Die Gemeinde Much greift das Thema Sponsoring in verschiedenen Regelwerken auf, was die Anwendung erschwert. Die Allgemeinen Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen sind nicht mehr aktuell. Ein Mustervertrag ist vorhanden.	E4	Die Gemeinde Much sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring zeitnah aktualisieren und in einer neuen Dienstanweisung zum Thema Sponsoring zusammenfassen. Darin sollten die finalen Zuständigkeiten für die Vertragsunterzeichnung geregelt werden.
F5	Die Gemeinde Much weist im Vergleichsjahr 2021 hohe Abweichungen vom Auftragswert auf. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sowie in der Häufigkeit und Höhe der erteilten Nachtragsaufträge.	E5.1	Die Gemeinde Much sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch Auftrag nehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden.
		E5.2	Die Gemeinde Much sollte für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse und Mengenermittlungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.
		E5.3	Hohe Auftragsänderungen sollte die Gemeinde Much nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen.
F6	Die Gemeinde Much verfügt in der derzeit geltenden „Dienstanweisung für das Vergabewesen in der Gemeinde Much“ über Regelungen für Änderungen des Auftrags. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den Bedarfsstellen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E6.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen rechtzeitig vor der Auftragserteilung der zentralen Vergabestelle oder einer entsprechenden Instanz zur weiteren unabhängigen vergaberechtlichen Prüfung zuleiten. Der Vorgang sollte dokumentiert und im digitalen Projektordner zur späteren Auswertung nacherfasst werden.
		E6.2	Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.3	Die Gemeinde Much sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen der aktuellen Gesetzeslage anpassen und die Regelungen in die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen aufnehmen.
F7	Die Gemeinde Much konnte nicht alle erforderlichen Unterlagen für die Maßnahmenbetrachtung vorlegen und verstößt damit gegen die Dokumentation und Informationspflichten gemäß § 20 VOB/A. Bei der Dokumentation der Maßnahmen sowie der nachvollziehbaren Begründung von Entscheidungen bei der Durchführung sehen wir Optimierungsbedarf.		
F8	Bei fehlenden Unterlagen wie der ex-post-Information handelt es sich um einen Rechtsverstoß gegen die Dokumentation und Informationspflichten gemäß § 20 VOB/A. Die Gemeindewerke haben versichert, dass es sich aufgrund einer vorübergehenden personellen Unterbesetzung um eine Ausnahme handelte und die Dokumentationspflichten grundsätzlich beachtet werden.		
F9	Auch bei diesem Vergabevorgang fehlten die erforderlichen Vergabebekanntmachungen gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A vor der beabsichtigen beschränkten Ausschreibung (ex-ante-Veröffentlichung) und nach der Zuschlagserteilung (ex-post-Veröffentlichung) sowie die Anfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG (alt).	E9	Die Gemeinde Much sollte sicherstellen, dass alle Vergabeverfahren einheitlich geführt und den gesetzlichen Vorgaben entsprechend zeitnah und fortlaufend dokumentiert werden. Dafür sollten ein Workflow sowie Regelungen per neuer Dienstanweisung für das Vergabewesen installiert und kontrolliert werden. Viele der erforderlichen Tätigkeiten sollten zur Einhaltung der Rechtmäßigkeit und aus Effizienzgründen zentral in einer Vergabestelle angesiedelt werden.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT sind in der Gemeinde Much grundsätzlich gut. Deutlicher Optimierungsspielraum besteht jedoch insbesondere noch bei der schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung. Derzeit arbeitet die Gemeinde als Schulträger aktiv an einer Verbesserung einzelner Steuerungsmechanismen.	E1.1	Die Gemeinde Much sollte die Weiterentwicklung der Schul-IT strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung absichern. Diese sollte bisher nicht formalisierte Aspekte aufnehmen und um eine Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre ergänzt werden.
		E1.2	Die Gemeinde Much sollte prüfen, ob sie zur Harmonisierung und Vereinfachung des Ausstattungsprozesses einen Warenkorb für die Schul-IT bilden kann. Zudem sollte sie sich mit der Aufstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes für ihre Schulen auseinandersetzen.
		E1.3	Die Gemeinde Much sollte versuchen, mit den maßgeblichen Beteiligten einen regelmäßigen Abstimmungsprozess zu aktuellen Sachständen, aber auch zur strategischen Weiterentwicklung der Schul-IT zu etablieren.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Digitalisierungsstand in den Schulen der Gemeinde Much ist noch nicht optimal, doch lassen die gegenwärtigen Aktivitäten des Schulträgers eine in naher Zukunft verbesserte Situation erwarten.	E2	Die Gemeinde Much sollte den Optimierungsprozess im Bereich der IT-Steuerung an den Schulen konsequent auf das Ziel ausrichten, die positive Entwicklung bei der Digitalisierung weiter zu fördern und zu stärken.
F3	Hinsichtlich der IT-Sicherheit in ihren Schulen erreicht die Gemeinde Much zwar ein höheres Niveau als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dennoch besteht bei Einzelaspekten erkennbarer Spielraum zur Verbesserung.	E3	Die Gemeinde Much sollte gemeinsam mit den Schulen und dem externen Dienstleister Möglichkeiten zur Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus bei den derzeit noch schwächer ausgeprägten Einzelaspekten erörtern.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Much beauftragt auch im Zuge von Ersatzvornahmen sowohl die Einäscherung als auch die Urnenbeisetzung in einem Vorgang. Da jedoch nur zunächst die Einäscherung die zeitlich kritische Maßnahme im Sinne der Gefahrenabwehr ist, könnte dies zu rechtlichen Schwierigkeiten bei der späteren Kostenerstattung führen.	E1	Die Beisetzung der Urne sollte nicht gemeinsam mit der Einäscherung beauftragt werden.
F2	Die Gemeinde Much macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand erhebt sie bisher allerdings nicht und verzichtet somit auf Einnahmen.	E2	Um die mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken, sollte die Gemeinde Much eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F3	Die Gemeinde Much bearbeitet ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nicht nach verbindlich geregelten Standards und Abläufen. Verbesserungsmöglichkeiten liegen im Einsatz einer standardisierten Dokumentation, z.B. mit Checklisten.	E3	Die Gemeinde Much sollte die Verfahrensabläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungen verschriftlichen und mit Checklisten ergänzen.
Friedhofswesen			
F1	Strategische Ziele sind beim Friedhofswesen bisher nicht schriftlich definiert. Kennzahlen werden nicht gebildet und ein Berichtswesen ist nicht implementiert.	E1	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Much für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Gemeinde Much befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Funktions-, Grün- und Wegeflächen.	E2	Nachdem die Flächen auf den Friedhöfen in Much aufgemessen wurden, sollten diese mit einem Geoinformationssystem verknüpft werden.
F3	Die Gemeinde Much kalkuliert ihre Gebühren in unregelmäßigen Abständen. Für das Vergleichsjahr 2021 konnte der Kostendeckungsgrad durch die Gemeinde bisher noch nicht berechnet werden, da die erforderlichen Haushaltszahlen noch nicht vorliegen.	E3	Bei dem Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen handelt es sich um eine steuerrelevante Kennzahl. Sie sollte jährlich ermittelt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Much hat keine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen. Der Anteil der belegten Grabstellen beträgt rund 15 Prozent. Nicht alle angebotenen Grabreihen werden benötigt.	E4	Neue Grabreihen sollten erst angeboten werden, wenn vorhandene Lücken geschlossen bzw. belegt sind.
F5	Eine Friedhofsentwicklungsplanung hat die Gemeinde Much bisher nicht aufgestellt	E5	Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Gemeinde Much eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.
F6	Die Datenlage der Gemeinde Much ermöglicht keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen.	E6.1	Die Gemeinde Much sollte zukünftig Daten bezüglich der Kosten erfassen und auswerten. Damit kann sie prüfen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E6.2	Die Gemeinde Much sollte die Grün- und Wegeflächen in der Entwicklungsplanung der Friedhöfe berücksichtigen.

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 Aspekte⁷ 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 Besonderheiten⁸ 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 Much nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁷ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁸ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

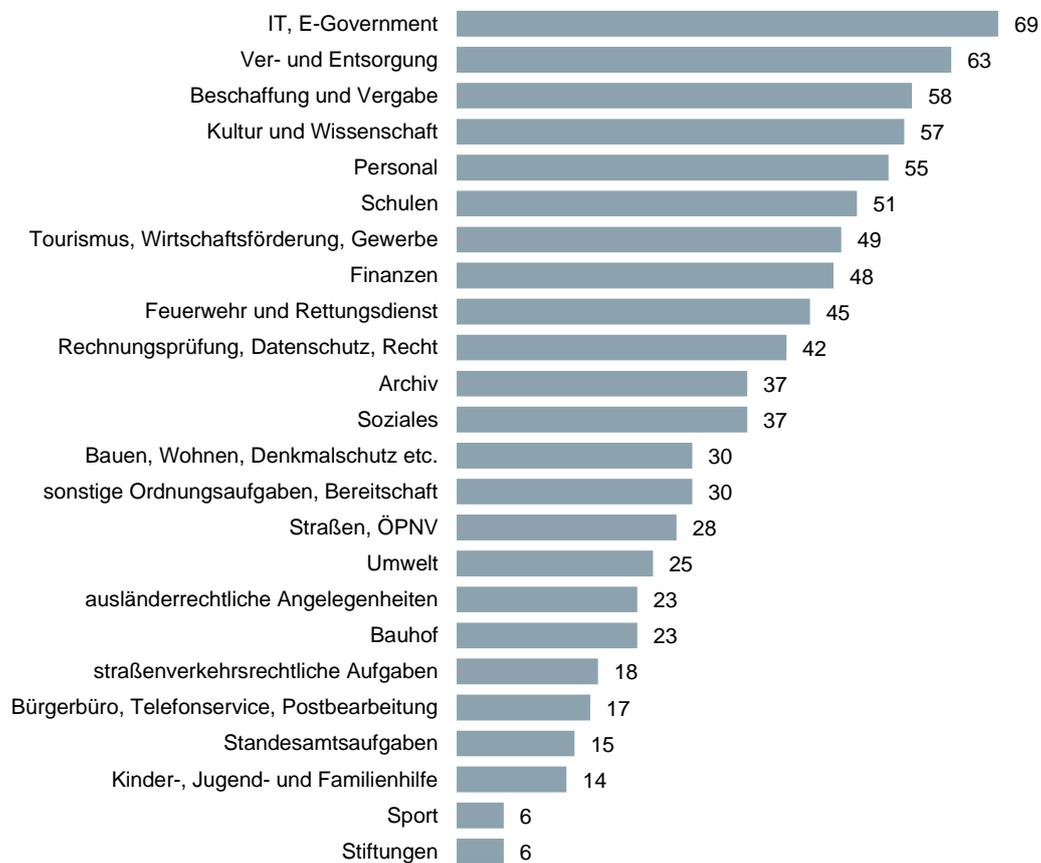
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

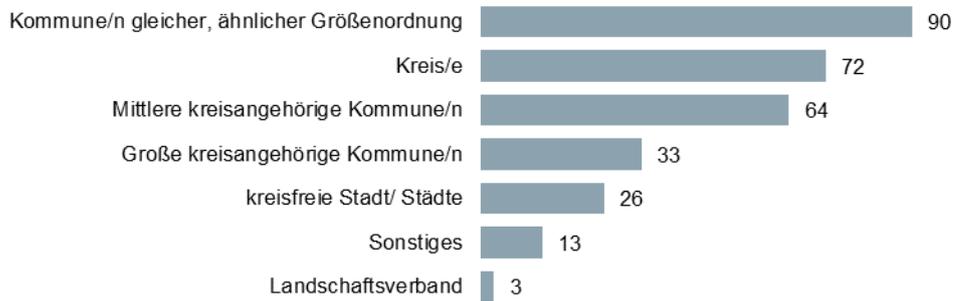


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



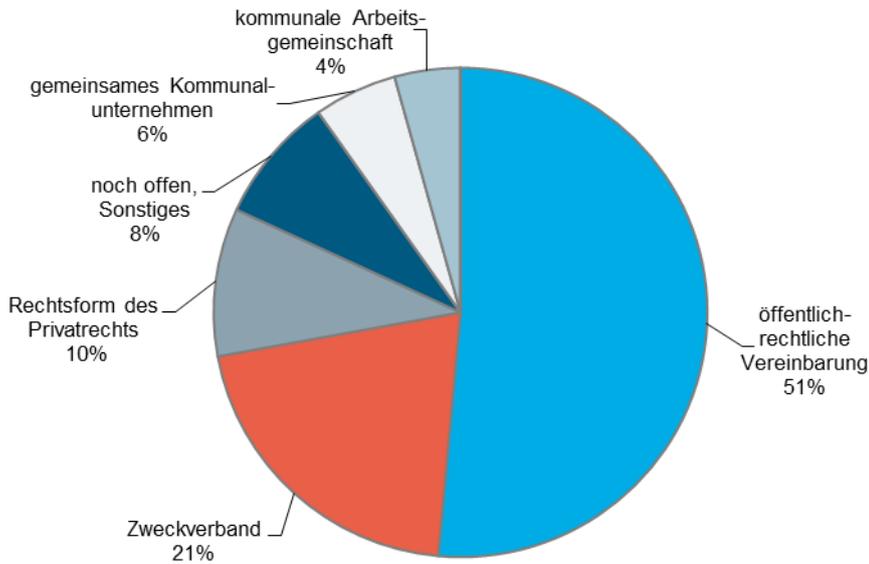
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁹.

⁹ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ in Prozent

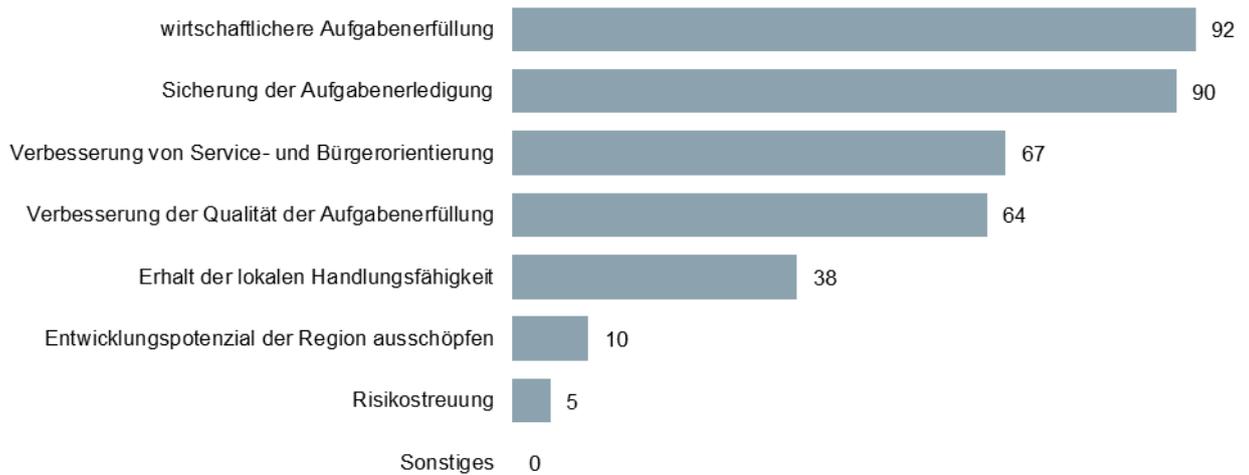


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

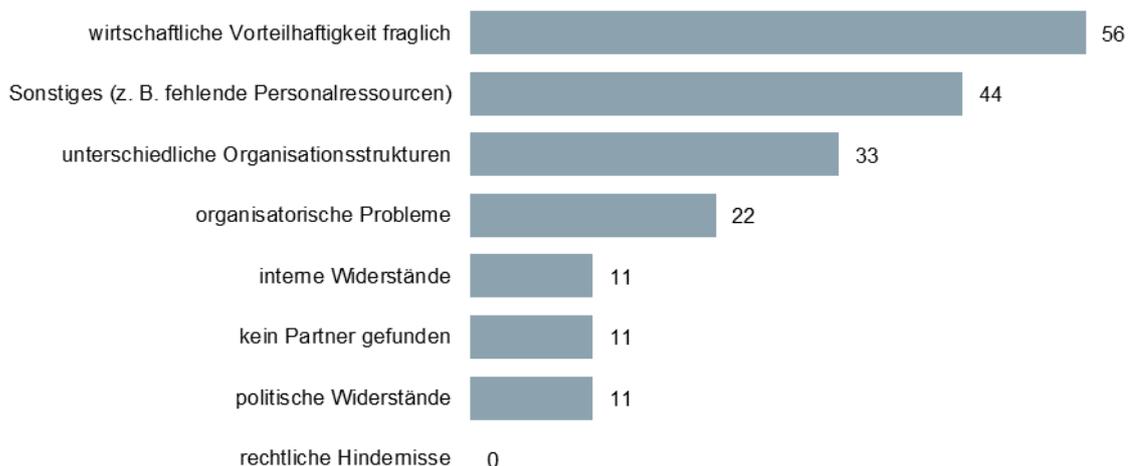


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Much

Die Gemeinde Much arbeitet nach eigener Auskunft in zehn Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich beispielhaft um

- interkommunale Gemeindekasse Much-Ruppichteroth,
- IT, civitec Zweckverband,
- interkommunales Gemeindearchiv,
- Schul-IT,
- Rentenberatung.

Bei der Schul-IT übernimmt die Stadt Hennef den 2. Level-Support für die gemeindlichen Grundschulen, seit dem Jahr 2020 auch für die Gesamtschule. Die Abrechnung erfolgt über die regio iT GmbH.

Neben den bestehenden IKZ-Projekten sind weitere Kooperationen in folgenden Themenfeldern geplant: gemeinsame Stelle für den Datenschutz, Standesamt und Flüchtlingsunterbringung. Erste Gespräch wurde bereits geführt, weitere (digitale) Arbeitstreffen sind vorgesehen.

Geprüft wurde eine interkommunale Vergabestelle. Diese wurde u.a. wegen der fraglichen wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit nicht umgesetzt. Rückabgewickelt wurde die interkommunale Zusammenarbeit des Umweltschutzbeauftragten.

Als wichtigste Erfolgsfaktoren nennt die Gemeinde: Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z.B. Fachverfahren), gegenseitiges Vertrauen, Kooperation auf Augenhöhe und klare Zielvorgaben. Mit dieser Einschätzung werden die fünf meistgenannten Erfolgsfaktoren genannt (siehe Ziffer 0.8.1.6).

Als wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat die Gemeinde für sich benannt: Die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung, die Sicherung der Aufgabenerledigung und die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Hierbei handelt es sich die vier meistgenannten Ziele der bisher geprüften Kommunen (siehe Ziffer 0.8.1.5).

Als problematisch wird der hohe Zeitaufwand für Erarbeitung einer interkommunalen Zusammenarbeit gesehen. Gerade in den aktuellen Zeiten sind die Mitarbeitenden sehr stark belastet. IKZ-Projekte müssen als zusätzlichen Aufgaben erledigt werden. Sofern ein IKZ-Projekt zustande kommt, müssen sich die Beteiligten über die entsprechenden Zeitanteile der Sachbearbeitenden - in Präsenz oder digitaler Form – einig sein. Gegenseitiges Vertrauen ist an dieser Stelle unabdingbar.

Die Gemeinde Much sieht trotzdem in der Zukunft weitere Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Klärung rechtlicher Unsicherheiten, die zunehmende Digitalisierung oder die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren eröffnen entsprechende Möglichkeiten. Auch würden einfachere finanzielle Förderungen des Landes ohne schwierige Förderbedingungen bzw. -voraussetzungen die Umsetzungen erleichtern.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

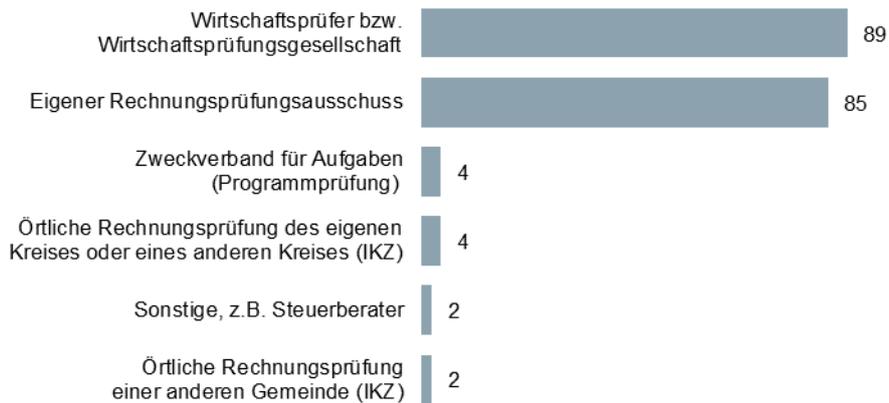
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

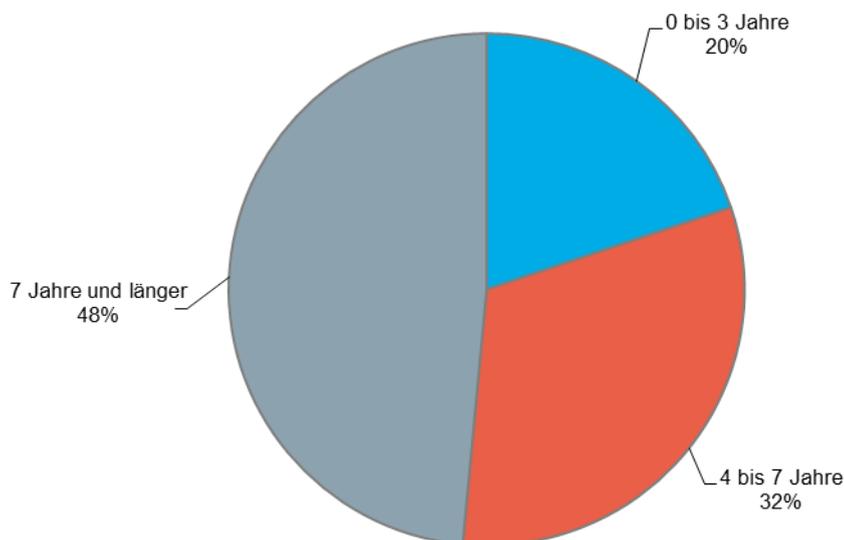
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

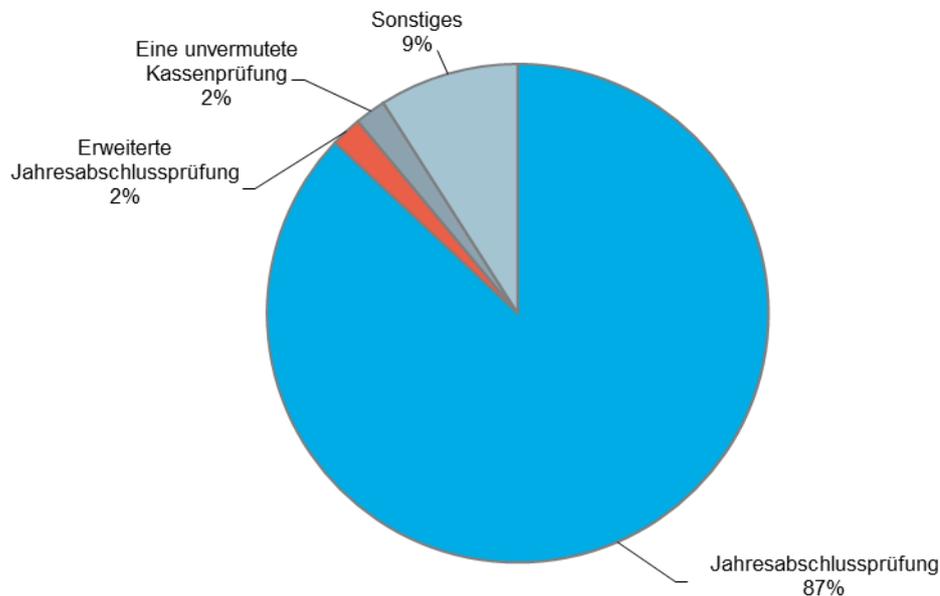
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,¹⁰ 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 720¹¹ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

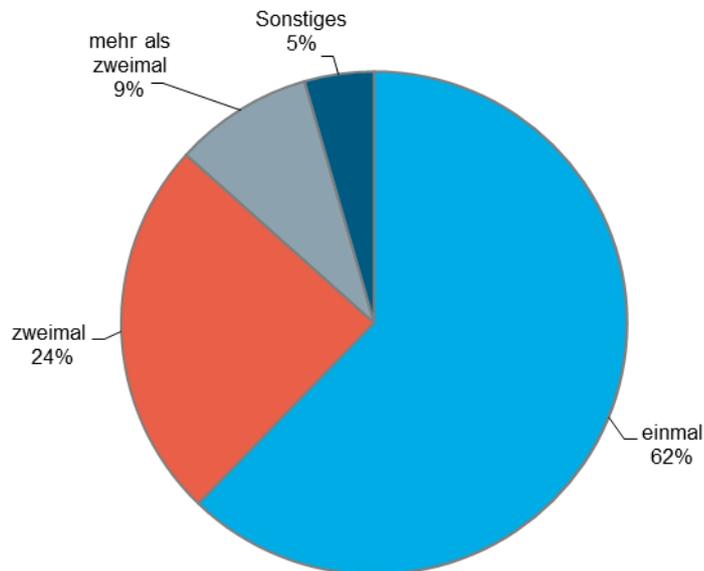
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

¹⁰ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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



- 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 Prüfungsleitlinien¹² herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

¹² Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Much

In der Gemeinde Much werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

Die erstmalige Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2014.

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

Durch die Verwaltung wurde die Prüfung der Zahlungsabwicklung durchgeführt.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Much 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 Much hat einen sehr **hohen Handlungs- und Konsolidierungsbedarf**, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Gemeinde befindet sich seit 2016 in der Haushaltssicherung. Das aufgestellte **Haushaltssicherungskonzept (HSK)** sieht erstmalig für 2026 einen ausgeglichenen Haushalt vor. Hierzu plant die Gemeinde Much massive Anhebungen der Grundsteuer B. Die Gemeinde berücksichtigt hierbei auch jährlich einen globalen Minderaufwand. Zudem ist die Isolierung hoher Belastungen aus der Corona-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine erforderlich. Hieraus ergeben sich Belastungen für die Zukunft. Die globale und wirtschaftliche Lage führt insgesamt zu hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei der Haushaltsplanung.

Das **Eigenkapital** der Gemeinde Much hat sich durch die negativen Jahresergebnisse seit 2016 weiter verringert. Auch strukturell ist der Haushalt defizitär. Realisiert sich die Haushaltsplanung, schreitet der Eigenkapitalverlust deutlich voran. Die ab 2026 erforderliche Abschreibung der isolierten Schäden belasten das Eigenkapital zusätzlich.

Die Gemeinde Much ist bereits **hoch verschuldet**. Dies zeigt sich auf Ebene des Kernhaushaltes wie auch auf Ebene des **Konzerns Much**, der alle Mehrheitsbeteiligungen berücksichtigt. Der mittelfristig erwartete Finanzierungsbedarf durch Kredite liegt aktuell bei weiteren 62,0 Mio. Euro. Dies würde fast zu einer Verdoppelung der Schulden im Kernhaushalt führen. Hintergrund: größere Investitionen, u.a. in Schulen und Feuerwehr, wurden zurückgestellt und sind nunmehr eingeplant. Circa ein Viertel des Kreditbedarfes entfällt allerdings auf weitere Liquiditätskredite, forciert durch derzeitige Krisen (Corona-Pandemie und Inflation). Hieraus ergeben sich wiederum höhere Zinsaufwendungen und auch ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Much gelingt es trotz HSK nicht, Aufwandssteigerungen durch **Konsolidierungsmaßnahmen** auszugleichen. Maßgeblich ergeben sich geplante Verbesserungen aus der Erhöhung des Grundsteuer B-Hebesatzes. Außerdem schränken die steigenden Belastungen aus sozialen Pflichtaufgaben den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein.

Während die Jahresabschlüsse in der Regel fristgerecht festgestellt werden, erfolgt der Beschluss und die Anzeige der Haushaltssatzung zumeist verspätet. Daher befindet sich die Gemeinde nicht nur im HSK, sondern zu Jahresbeginn regelmäßig in der **vorläufigen Haushaltsführung**. Hieraus resultieren z. B. Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen und Verzögerungen bei Baumaßnahmen. Ggf. sind damit Kostensteigerungen verbunden und Fördermittelanträge nicht realisierbar. Der hohe Konsolidierungs- und Steuerungsbedarf erfordert den **Ausbau eines Finanzmittelcontrollings und –berichtswesens**.

Die Gemeinde Much überträgt regelmäßig **Ermächtigungen für investive Auszahlungen** ins folgende Haushaltsjahr. 2021 kann Much die geplanten Auszahlungen für Investitionen lediglich zu einem Viertel tatsächlich umsetzen. Die Gemeinde Much beabsichtigt zukünftig verstärkt mit Verpflichtungsermächtigungen zu arbeiten oder Maßnahmen ggf. neu zu veranschlagen. Inwieweit der Umfang der veranschlagten Investitionen realistisch umsetzbar ist, sollte regelmäßig überprüft werden.

Bei der **Akquise und der Verwaltung von Fördermitteln** hat die Gemeinde noch Optimierungsbedarf. Die Gemeinde sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich festhalten. Zum Aufbau eines Fördermittelcontrollings sollten Fördermaßnahmen zentral erfasst werden. Auf dieser Grundlage sollte ein Berichtswesen installiert werden.

Die Gemeinde Much hat zurzeit keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagenmanagement** schriftlich festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune das Verfahren und die Durchführung von Kreditaufnahmen sowie Geldanlagen grundsätzlich schriftlich formulieren. Daher sollte die Gemeinde Much grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten und für etwaige Geldanlagen erarbeiten.

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 Much ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Much 2016 bis 2023

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

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016.

Die **Gemeinde Much** hat letztmalig 2010 einen Gesamtabschluss aufgestellt und bestätigt. Die Gesamtabschlüsse für die Jahre 2011 bis 2018 sind noch offen. Die Gemeinde Much hat 2017 bei der Landesregierung einen Antrag auf Befreiung von der Aufstellung der rückständigen Gesamtabschlüsse gestellt. Das damalige Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen hat den Vorgang dem Landrat des Rhein-Sieg-Kreises als zuständige Kommunalaufsicht zugeleitet. Hierzu liegt der Gemeinde Much ein Antwortschreiben der Kommunalaufsicht aus Februar 2017 vor. Aus Sicht der Kommunalaufsicht lagen keine Gründe vor, die eine entsprechende Befreiung der Gemeinde Much von der Gesamtabschlusspflicht rechtfertigen würden. Aufgrund fehlender finanzieller wie auch personeller Ressourcen hat die Gemeinde gleichwohl die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2018 bisher nicht nachgeholt.

Mit der Änderung der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) durch das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz besteht seit 2019 zudem die Möglichkeit der größenabhängigen Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabschlusses. Von dieser Möglichkeit hat die Gemeinde seitdem jährlich Gebrauch gemacht, da nunmehr die Voraussetzungen zur Befreiung vorliegen (§ 116a Absatz 1 GO NRW). Vor diesem Hintergrund sieht die Gemeinde in dem Nachholen der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2018 keinen Mehrwert für Rat und Verwaltung, sondern vielmehr eine Kostenbelastung ohne Steuerungswirkung. Dies hat die Gemeinde Much der Kommunalaufsicht nunmehr erneut dargelegt. Insofern ist das Verfahren hinsichtlich der Aufstellung der noch offenen Gesamtabschlüsse noch nicht abschließend mit der Kommunalaufsicht geklärt.

Aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüsse beschränken sich unsere Vergleiche zumeist auf die Kernverwaltung. Ausnahme ist der Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Handlungsfähigkeit der Gemeinde Much ist eingeschränkt. Die Gemeinde befindet sich seit 2016 in der Haushaltssicherung. Der Haushaltsausgleich wird planmäßig entsprechend der Vorgaben nach § 76 Abs. 2 GO NRW bis 2026 erreicht. Im Prüfungszeitraum lag die Genehmigung des HSK bis einschließlich 2023 vor.

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 Much 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt								
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	x	x	x	x	x	x	x	x
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								

Jahresergebnisse und Rücklagen Much 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-2.998	-2.461	-1.059	-1.343	-3.023	-562
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	36.502	34.156	33.192	31.876	28.880	28.318
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.998	-2.461	-1.059	-1.343	-3.023	-562
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	7,59	6,74	3,10	4,05	9,48	1,95
Fehlbetragsquote in Prozent	7,59	6,74	3,10	4,05	9,48	1,95

* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. bei vorhergehenden Fehlbeträgen mit der allgemeinen Rücklage.

Die **Gemeinde Much** hat ihre Ausgleichsrücklage bereits 2011 vollständig aufgezehrt. Die – rückläufigen – Fehlbeträge haben die allgemeine Rücklage bereits erkennbar verringert.

Jahresergebnisse und Rücklagen Much 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro*	-1.871	-1.627	-2.113	-1.913	181
hierin enthaltener globaler Minderaufwand	370	370	370	370	370
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	26.446	24.819	25.001	23.088	23.270
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.871	-1.627	-2.113	-1.913	181
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	6,61	6,15	8,51	7,65	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	6,61	6,15	8,51	7,65	pos. Ergebnis

* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. bei vorhergehenden Fehlbeträgen mit der allgemeinen Rücklage.

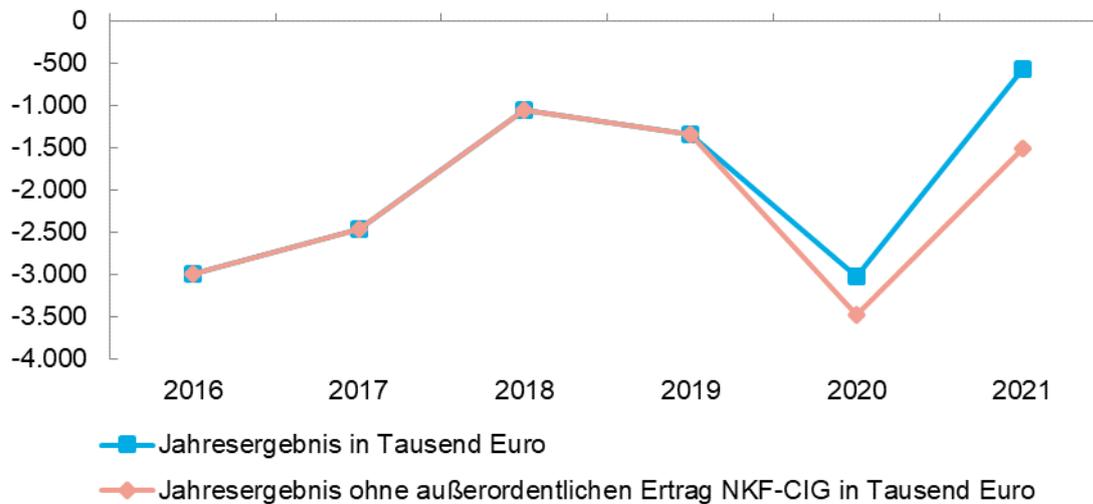
Die Gemeinde Much plant im aktuellen Haushalt 2023 und auf Grundlage des seit 2016 fortgeschriebenen HSK, spätestens 2026 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse 2016 bis 2021 sind durchgängig im Umfang von insgesamt 11,45 Mio. Euro defizitär. Konsolidierungsmaßnahmen führen zunächst zu einer positiven Entwicklung. Nach einem deutlichen Einbruch 2020 erzielt die Gemeinde Much 2021 ihr bestes, wenngleich weiterhin defizitäres Ergebnis. Die strukturelle Haushaltssituation der Gemeinde Much ist jedoch deutlich schlechter als das Jahresergebnis 2021 erkennen lässt.

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

Jahresergebnisse Much in Tausend Euro 2016 bis 2021



Nach dem NKF-CIG¹³ hat die Gemeinde Much die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG (roter Graph) zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die Jahresergebnisse der **Gemeinde Much** verbessern sich zunächst bis 2018 stetig. Diese Entwicklung ist auf realisierte Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen, insbesondere auf Mehrerträge aus der Anhebung der Grundsteuer B (siehe auch Kapitel 1.4.1.1). Hinzu kommen weitere steigende Steuereinnahmen (Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer) sowie steigende Schlüsselzuweisungen, wobei die Gemeinde diese Positionen kaum beeinflussen kann. Bedingt durch sinkende Gewerbesteuererträge und - insbesondere 2020 – deutlich geringere Schlüsselzuweisungen verschlechtert sich 2019 die Haushaltssituation wieder und erreicht 2020 einen neuen Tiefpunkt. 2021 ist dagegen ein herausragendes Jahr. In diesem Haushaltsjahr erzielt Much die höchsten Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum. Zum Vorjahr ergibt sich ein Plus von 1,3 Mio. Euro.

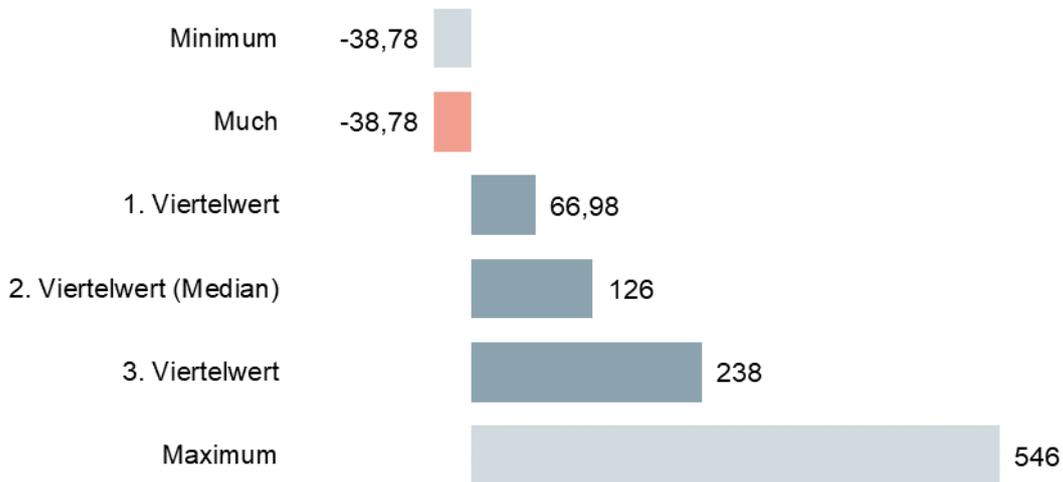
Im gesamten Betrachtungszeitraum steigen parallel die Personal- und Transferaufwendungen erheblich an. Dies trifft auch auf die Sozialleistungen im Produktbereich „Soziale Leistungen“ und „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ zu (siehe hierzu auch Kapitel 1.4.1 „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“).

Die Gemeinde Much hat für die Jahre 2020 und 2021 Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie von insgesamt 1,4 Mio. Euro ermittelt. Diese Schäden hat die Gemeinde gem. § 4 Abs. 5 NKF-CIG als außerordentliche Erträge abgegrenzt und die Jahresergebnisse entsprechend verbessert. Die Isolierung dieser Schäden belastet zukünftige Haushalte, da die

¹³ 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. Das NKF-CIG wurde mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 9. Dezember 2022 angepasst und unbenannt in: „Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen“ (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG).

gebildeten außerordentlichen Erträge als „Bilanzierungshilfe“ zu aktivieren und ab 2026 abzuschreiben sind.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz der positiven Entwicklung in 2021 weist die Gemeinde Much im interkommunalen Vergleich derzeit das niedrigste Jahresergebnis je Einwohner aus. Entsprechend ist der Aufwandsdeckungsgrad der Gemeinde Much der niedrigste aller derzeitigen Vergleichskommunen (siehe Anlage Tabelle Nr. 2, NKF-Kennzahlenset). Auch in den vorhergehenden Jahren des Betrachtungszeitraums fielen die Jahresergebnisse je Einwohner geringer aus als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang von den Möglichkeiten des NKF-CIG Gebrauch gemacht. Wir vergleichen daher die Jahresergebnisse zusätzlich ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG.

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

Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-105	-105	24,46	104	185	526	35

Ohne die außerordentlichen Erträge fällt das Jahresergebnis der Gemeinde Much rund 66 Euro je Einwohner geringer aus. An der Einordnung im interkommunalen Vergleich ändert sich nichts.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Hierbei handelt es sich um insbesondere die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG. Ebenso haben wir die pandemiebedingten Belastungen bereinigt, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen. Zudem haben wir Instandhaltungsrückstellungen von rund 0,6 Mio. Euro 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 Tabelle Nr. 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Much	
Jahresergebnis	-562
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	14.260
Bereinigungen Sondereffekte	80
= bereinigtes Jahresergebnis	-14.902
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	12.085
= strukturelles Ergebnis	-2.818

Die in der Modellrechnung berücksichtigten durchschnittlichen Gewerbesteuererträge liegen deutlich unter den tatsächlich erzielten Gewerbesteuern, die 2021 sehr hoch ausfallen. Auch die Durchschnittswerte weiterer konjunkturabhängiger Erträge, wie den Schlüsselzuweisungen, kommen nicht an die tatsächlich erzielten Erträge heran. Dadurch und aufgrund der bereinigten Sondereffekte fällt das strukturelle Ergebnis mit rund -2,8 Mio Euro deutlich schlechter aus als das tatsächlich erzielte Ergebnis 2021.

Die konjunkturelle Lage ist in den nächsten Jahren besonders schwer abzuschätzen. Entwickelt sie sich positiv und steigen die konjunkturabhängigen Erträge, wirkt sich dies auch positiv auf das strukturelle Ergebnis aus. Steigen hingegen die Aufwendungen im gleichen oder stärkeren

Umfang, etwa durch eine hohe Inflation, kann sich die strukturelle Haushaltssituation weiter verschlechtern.

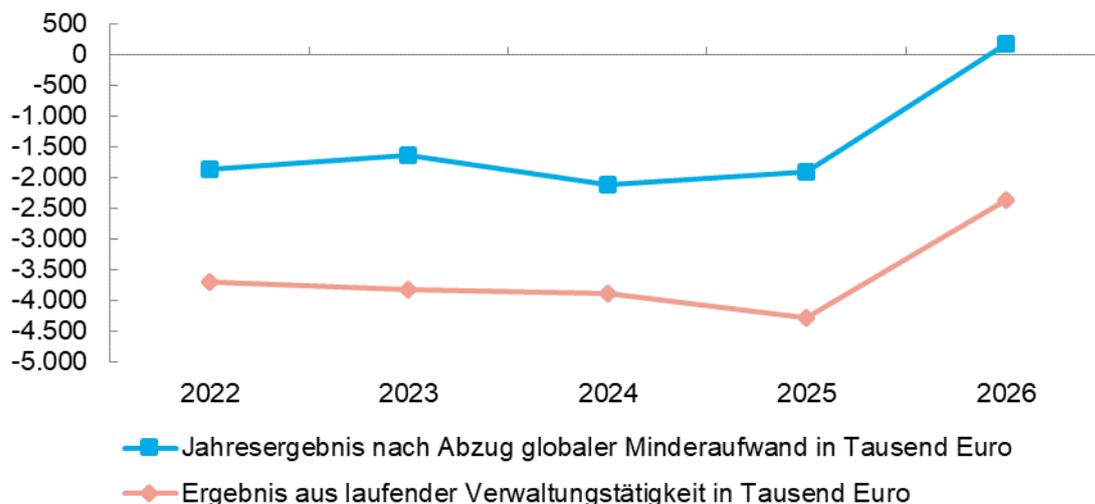
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Much plant bis 2025 durchgängig negative Jahresergebnisse in Millionenhöhe. Die Planung wird durch hohe allgemeine Risiken bestimmt. Pauschale Aufwandskürzungen sind durchgängig umzusetzen. Zudem berücksichtigt die Gemeinde Much massive Anhebungen der Grundsteuer B. Der bis spätestens 2026 erforderliche Haushaltsausgleich gelingt durch Isolierung erheblicher Belastungen in Folge der Corona-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine als außerordentliche Erträge. Hieraus ergeben sich jedoch Belastungen und Verpflichtungen für die Zukunft.

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

Jahresergebnisse Much in Tausend Euro 2022 bis 2026



Im Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit sind die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG und der globale Minderaufwand noch nicht berücksichtigt.

Die **Gemeinde Much** plant in den Haushaltsjahren 2022 bis 2025 weitere Defizite von insgesamt 7,5 Mio. Euro (blauer Graph). Erstmalig 2026 erwartet die Gemeinde einen Überschuss von 181.000 Euro. Dies gelingt nur unter Berücksichtigung eines globalen Minderaufwands und durch Isolierung der Schäden nach dem NKF-CUIG. Erwartete Mindererträge sowie Mehrauf-

wendungen infolge der Corona-Pandemie (bis 2023) und dem Krieg gegen die Ukraine sind danach weiterhin als außerordentliche Erträge zu isolieren. Wie die Entwicklung der Planergebnisse ohne diese Isolierungen verläuft, spiegelt das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit wider. Die Gemeinde Much erwartet vor diesem Hintergrund bis 2026 andauernde Haushaltsbelastungen von insgesamt 9,0 Mio. Euro. Diese isoliert die Gemeinde nach dem NKF-CUIG als außerordentliche Erträge. Der globale Minderaufwand betrifft insgesamt sechs verschiedene Teilpläne. Die Gemeinde veranschlagt diesen z. B. für Maßnahmen im Hochbau und im Infrastrukturvermögen, da diese erfahrungsgemäß nicht wie geplant umsetzbar sind. Des Weiteren werden Minderaufwendungen für erwartete Stellenvakanzen eingeplant. Die Planung beinhaltet eine sukzessive Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B. Hierauf gehen wir nachfolgend näher ein.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Steuern (Grundsteuer A und B) und ähnliche Abgaben (Vergnügungs-, Hunde- und Zweitwohnungssteuer)	3.184	5.965	2.781	13,38
Gewerbesteuern	6.773 (5.677)	10.622	3.848 (4.945)	9,42 (13,35)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	8.156 (7.826)	10.314	2.158 (2.487)	4,81 (5,68)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen)	4.265	5.895	1.630	6,69
Außerordentliche Erträge NKF-CUIG	952	2.187	1.234	18,09
Übrige Erträge	9.536	9.678	142	0,30
Aufwendungen				

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Personalaufwendungen	5.931	8.141	2.210	6,54
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.080	7.542	1.462	4,40
Allgemeine Kreisumlage	6.096 (6.065)	8.148	2.052 (2.083)	5,98 (6,08)
Jugendamtsumlage	6.409	8.171	1.762	4,98
Sonstige Transferaufwendungen (ohne Steuer- beteiligungen, allgemeine Kreisumlage und Ju- gendamtsumlage)	2.031	3.111	1.081	8,91
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	554	2.836	2.283	38,65
Übrige Aufwendungen	6.328	6.899	571	1,74

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

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

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

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

Erträge:

Deutlich steigende Erträge plant die Gemeinde Much insbesondere bei der Gewerbe- und Einkommensteuer sowie bei der Grundsteuer B.

- Allein bei der **Grundsteuer B** erwartet die Gemeinde Much mittelfristig einen Anstieg der Erträge um rund 2,0 Mio. Euro auf 5,56 Mio. Euro. Hierzu plant die Gemeinde eine sukzessive Anhebung des Hebesatzes auf 1.025 Prozentpunkte bis 2026. Bereits 2024 soll der Hebesatz von aktuell 670 auf 750 Hebesatzpunkte erhöht werden. 2025 ist eine weitere Erhöhung des Hebesatzes auf 850 eingeplant. Veränderungen im Zuge der ab 01.

Januar 2025 greifenden Grundsteuerreform bleiben hierbei noch unberücksichtigt. Der Hebesatz der Grundsteuer A soll 2024 von 400 auf 500 Prozent angehoben werden. Es handelt sich aber naturgemäß um eine Steuerart mit geringem Volumen, so dass sich hieraus keine wesentlichen Mehrerträge ergeben. Die übrigen örtlichen Steuern und ähnlichen Abgaben bleiben in der jetzigen Planung konstant.

- Die Gemeinde Much geht auf Basis der 2022 erzielten **Gewerbesteuererträge** davon aus, dass diese bereits im Jahr 2023 auf 8,8 Mio. Euro ansteigen. Dies entspricht einem absoluten Anstieg um rund 2,0 Mio. Euro. Hintergrund: In interkommunaler Zusammenarbeit mit der Gemeinde Neunkirchen-Seelscheid hat die Gemeinde Much neue Gewerbegebiete erschlossen. Auf dem Gebiet der Nachbargemeinde soll ein weiterer Gewerbepark entstehen. Mittelfristig schreibt die Gemeinde die Ergebnisse auf Basis der Orientierungsdaten des Landes¹⁴ fort. 2024 berücksichtigt sie in der Planung zudem eine Anhebung des Hebesatzes von 500 auf 515 Hebesatzpunkte.
- Die **Gemeindeanteile an der Einkommensteuer** plant die Gemeinde ebenfalls anhand der Orientierungsdaten.
- Der erwartete Anstieg der **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** ist insbesondere durch steigende Landeszuweisungen begründet. Es handelt sich u. a. um Landeszuschüsse für zugewiesene Asylbewerber, die Offenen Ganztagsgrundschulen und die Schul- und Bildungspauschale (konsumtiv verwendeter Anteil). Diesen Zuwendungen stehen entsprechende Aufwendungen gegenüber.
- Die Gemeinde Much plant bis einschließlich 2026 haushaltswirtschaftliche Belastungen infolge des Krieges gegen die Ukraine nach dem NKF-CUIG ein und isoliert diese wie erläutert als **außerordentliche Erträge**.

Bei den geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Jedoch bestehen insbesondere bei den konjunkturabhängigen Erträgen naturgemäß allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese werden durch die unsichere Entwicklung der konjunkturellen Lage weiter verschärft und erschweren die Haushaltsplanung. Es ist somit für die Gemeinde besonders schwierig abzuschätzen, ob sich die geplanten Ansätze im Jahresabschluss verbessern oder geringer ausfallen.

Aufwendungen:

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Inflation ist ebenso schwer absehbar wie die hiermit im Zusammenhang stehenden Tarif- und Besoldungsanpassungen.

- Die Gemeinde Much erwartet einen Anstieg der **Personalaufwendungen** um durchschnittlich 6,5 Prozent jährlich. Hierbei wirkt sich aus, dass Much 2023 neue Stellen geschaffen hat. Der Stellenplan ist dadurch um rund sieben Vollzeit-Stellen erweitert worden (z. B. Klimaschutz- und Projektmanager, IT-Techniker, Sachgebietsleitungen). Die Gemeinde plant daher, dass die Personalaufwendungen bereits 2023 um 1,4 Mio. Euro

¹⁴ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 Az. 304-46.05.01-264/22

auf fast 7,4 Mio. Euro ansteigen. Dies entspricht annähernd einer Steigerung um 25 Prozent. 2024 plant die Gemeinde Much einen weiteren Anstieg um 5,62 Prozent und für die Folgejahre von 2,89 bzw. 1,86 Prozent jährlich. Aufgrund des im April 2023 erzielten – historisch hohen - Tarifergebnis wird die mittelfristig geplante Steigerung ggf. nicht ausreichen. Dies kann möglicherweise durch die sehr hohe Steigerung zum aktuellen Jahr ausgeglichen werden. Dennoch ist die Planung zum neuen Haushaltsjahr 2024 zu überprüfen.

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind stark von der derzeit hohen Inflation betroffen. Besonders die Energiekosten (Strom, Gas, Pellets) sind stark gestiegen und belasten auch in den nächsten Jahren den Haushalt. Die Gemeinde isoliert die erwarteten Kostensteigerungen über außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen beinhalten insbesondere die Aufwendungen für erbrachte Leistungen des Kommunalunternehmens Much-Neunkirchen-Seelerscheid Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR). Hierzu gehören insbesondere die Straßenerhaltung sowie die Unterhaltung der Grundstücke, Gebäude, Grünanlagen, Kinderspielplätze, Sport- und Verkehrsanlagen. Zudem übernimmt das Kommunalunternehmen im Auftrag der Gemeinde die Straßenreinigung, Abfallbeseitigung sowie die Pflege und Unterhaltung der Friedhöfe sowie die Durchführung der Bestattungen. Die Aufwendungen hierfür sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Hinzu kommt, dass die Gemeinde einige erforderliche Unterhaltungsmaßnahmen noch nicht umsetzen konnte. Diese sind nunmehr eingeplant.
- Die Aufwendungen aus der **allgemeinen Kreisumlage** sowie der **Jugendamtsumlage** sind bereits in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Dabei hat die Jugendamtsumlage die allgemeine Kreisumlage 2021 „überholt“. Die Gemeinde Much erwartet mittelfristig weitere deutliche Steigerungen bei beiden Positionen. Die Gemeinde orientiert sich bei ihrer Planung an den vom Rhein-Sieg-Kreis im Doppelhaushalt 2023/2024 festgelegten Umlagesätzen und berücksichtigt die Entwicklung der eigenen Steuerkraft. 2023 und 2024 plant der Kreis, erwartete Fehlbeträge aus der Ausgleichsrücklage zu decken. 2025 wird laut Prognose des Kreises dann der Umlagebedarf deutlich steigen und die Umlagesätze müssen angehoben werden. Aufgrund des Doppelhaushaltes ist bereits jetzt zu erwarten, dass der Umlagebedarf 2027 weiter zunimmt. Auch der Rhein-Sieg-Kreis hat außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG abgegrenzt, die ab 2026 den Kreishaushalt ggf. zusätzlich belasten.
- Die von der Gemeinde Much zu leistenden **sonstigen Transferaufwendungen** umfassen insbesondere die Betriebskostenzuschüsse für Kindergärten und offene Ganztagschulen, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und weitere Umlagen (Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) und Krankenhaus). Die Gemeinde plant insbesondere im ÖPNV deutliche Mehrbelastungen. Zudem hat sie die Aufwendungen für Asylsuchende bis 2023 erkennbar angehoben.
- Die Gemeinde Much hat zudem eine deutliche Erhöhung der **Zinsaufwendungen** eingeplant. Neben den Zinsaufwendungen für bestehende Kredite hat die Gemeinde zukünftige Kreditbedarfe mit einem steigenden Zinsniveau berücksichtigt. Diese Position enthält auch die Zinsaufwendungen für Kredite, die die Gemeinde Much für ihre Gemeindewerke aufgenommen und an diese weitergeleitet hat. Hier tritt die Gemeinde in Vorleistung, d.h.

die Aufwendungen werden seitens der Gemeindewerke erstattet. Im Kapitel „Verbindlichkeiten“ kommen wir auf geplante Kreditaufnahmen nochmals zurück.

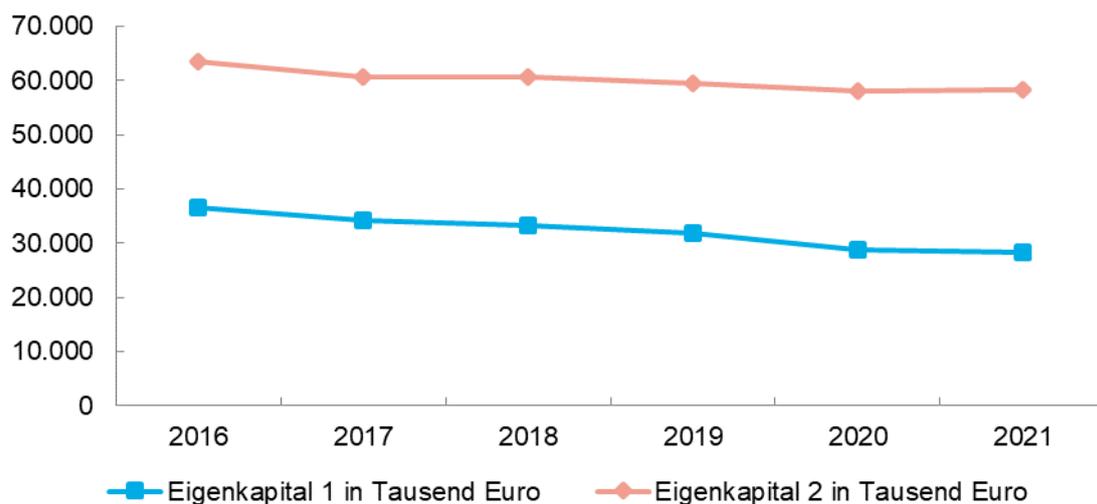
Auch bei den geprüften Aufwendungen sind keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken erkennbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Gemeinde Much ist im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gesunken. Realisiert sich die Haushaltsplanung, schreitet der Eigenkapitalverzehr mittelfristig fort. Auch wenn die Gemeinde Much noch nicht akut von einer Überschuldung bedroht ist, zeigt sich bereits ein alarmierender Eigenkapitalverlust.

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 Much in Tausend Euro 2016 bis 2021



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

Das Eigenkapital 1 der **Gemeinde Much** ist aufgrund der hohen Fehlbeträge bereits deutlich gesunken. Ausgehend von dem Bilanzstichtag 2015 (Stichtag unserer letzten Prüfung) liegt der Eigenkapitalverzehr bei fast 11,2 Mio. Euro. Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2015 konnte der Eigenkapitalverzehr somit nicht verlangsamt werden.

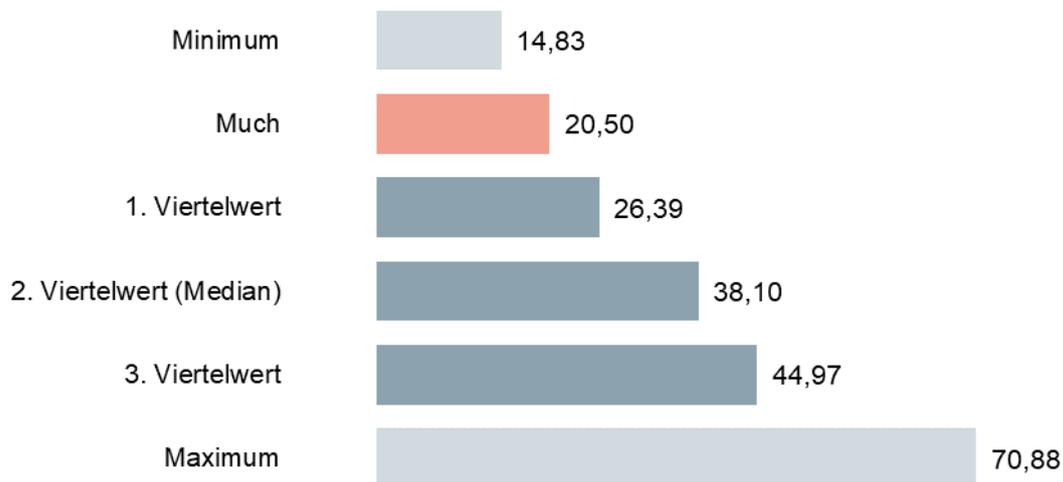
Bezieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Betrachtung mit ein, erhält man das Eigenkapital 2. Das Eigenkapital 2 ist im gleichen Betrachtungszeitraum ebenfalls gesunken, wenngleich im geringeren Umfang von 8,3 Mio. Euro.

Bis einschließlich 2025 plant die Gemeinde Much mit negativen Jahresergebnissen. Das Eigenkapital würde dadurch um weitere 7,5 Mio. Euro und damit um mehr als ein Viertel im Vergleich

zum Bilanzwert 2021 absinken (siehe Kapitel 1.3.3). Des Weiteren werden die Jahresergebnisse derzeit durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gestützt. Ohne diese Isolierung der corona- und kriegsbedingten Schäden würde sich das Eigenkapital direkt um weitere 10,4 Mio. Euro reduzieren (1,4 Mio. Euro im Ist und 9,0 Mio. Euro im Plan).

Diese Eigenkapitalverringerung wird damit nicht verhindert, sondern lediglich in die Zukunft verschoben. Die Gemeinde Much hat hierbei 2026 ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die als Bilanzierungshilfe aktivierten Schäden linear über längstens 50 Jahre ab. Der jährliche Haushaltsausgleich würde dadurch zukünftig weiter erschwert. Oder die Gemeinde Much bucht einmalig die aktivierten außerordentlichen Erträge ganz oder in Anteilen in 2026 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Eine Überschuldung darf dadurch nicht eintreten. Letztere Variante wird im Haushaltsplan von der Gemeinde als Szenario dargestellt. Eine endgültige Entscheidung hierüber soll aber frühestens 2025 erfolgen. Hierzu ist ein Beschluss des Gemeinderates erforderlich.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Im aktuellen Vergleich verfügen nur zwei kleine kreisangehörige Kommunen über eine noch geringere Eigenkapitalausstattung als die Gemeinde Much. Nach aktuellem Stand ist die Gemeinde Much zumindest mittelfristig noch nicht von einer Überschuldung bedroht.

Zieht man die Sonderposten in die Betrachtung mit ein, stellt die Gemeinde Much mit 42,18 Prozent das Minimum der Vergleichskommunen dar.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
42,18	42,18	62,47	69,07	78,02	85,35	40

Wie erläutert verstärken die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG zunächst das Eigenkapital. Daher stellen wir das Eigenkapital auch ohne die aktivierten Erträge in den interkommunalen Vergleich.

Eigenkapitalquote 1 und 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2021

Kennzahl	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	19,68	14,69	26,17	37,77	44,71	70,53	40
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	41,59	41,59	62,43	68,67	77,86	85,18	40

Änderungen ergeben sich im interkommunalen Vergleich nur im geringen Umfang; die Positionierung der Gemeinde Much ändert sich nicht.

1.3.5 Schulden und Vermögen

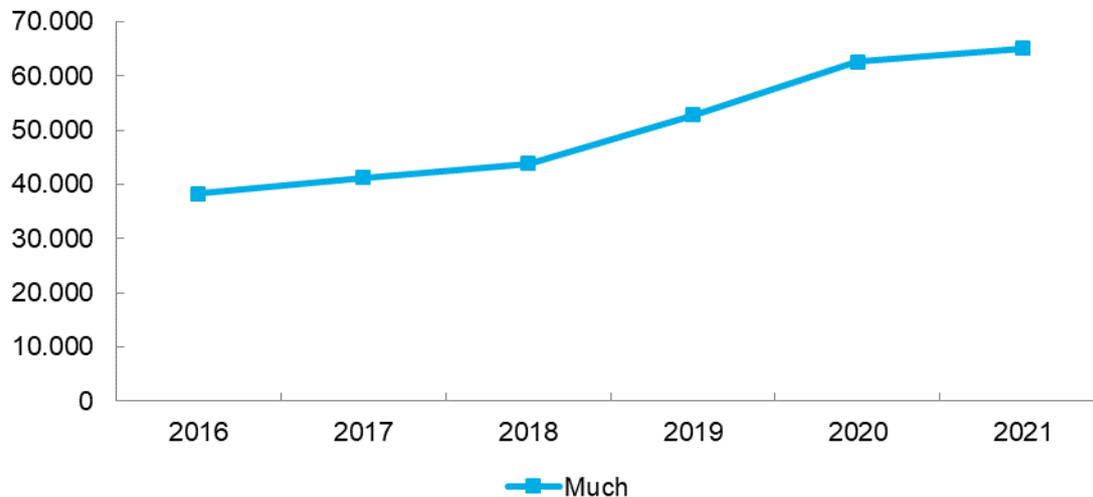
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die aufgebauten Verbindlichkeiten sowie die hohen Reinvestitions- und Instandhaltungsbedarfe begrenzen die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde Much weiterhin. Im interkommunalen Vergleich ist die Gemeinde Much bereits hoch verschuldet. Realisiert sich die Haushaltsplanung, kann sich der Handlungsspielraum durch steigende Liquiditäts- wie auch Investitionskredite zukünftig weiter verringern. Zudem sind zahlreiche Instandhaltungen erforderlich, die zukünftig den Haushalt belasten.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Much Tausend Euro 2016 bis 2021



2016 bis 2021: errechnete Gesamtverbindlichkeiten Konzern Much (Kernhaushalt und Sondervermögen: Gemeindewerke Much Ver- und Entsorgungsbetriebe Abwasser sowie Gemeindewerke Much Ver- und Entsorgungsbetriebe Betriebszweig Wasserversorgung. Die grundsätzlich als Mehrheitsbeteiligung berücksichtigte Gemeindeentwicklungsgesellschaft Much mbH ist im Betrachtungszeitraum keine Verbindlichkeiten eingegangen).

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Sondervermögen und der Mehrheitsbeteiligung saldiert und hierbei wesentliche Verflechtungen berücksichtigt. Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten für den Konzern Much sind in der Anlage Tabelle Nr. 5 dargestellt.

Die Verbindlichkeiten des **Konzerns Much** sind 2016 bis 2021 um 26,8 Mio. Euro auf rund 65,1 Mio. Euro angestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von nahezu siebzig Prozent. Hauptgrund hierfür ist die Aufnahme von Investitionskrediten der Gemeinde Much, u.a. zur Finanzierung des Schulerweiterungsbaus an der Gesamtschule. Darüber hinaus hat die Gemeinde Much ihren Sondervermögen Kommunalkredite von insgesamt fast 16,1 Mio. Euro gewährt. Im Jahresabschluss 2021 sind diese erstmalig als Ausleihungen an verbundene Unternehmen aktiviert worden, bis dato erfolgte die Ausweisung der Kredite bei den Gemeindewerken. Die Bilanzen der Gemeindewerke sind ebenso entsprechend korrigiert worden. Neben der Aufnahme von Investitionskrediten war die Gemeinde Much in den letzten Jahren wiederholt gezwungen, Liquiditätskredite auszunehmen (siehe Kapitel „Salden der Finanzrechnung“). Nach der Ablösung eines Liquiditätskredites in 2020 verbleiben zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2021 Liquiditätskredite von 19,5 Mio. Euro.

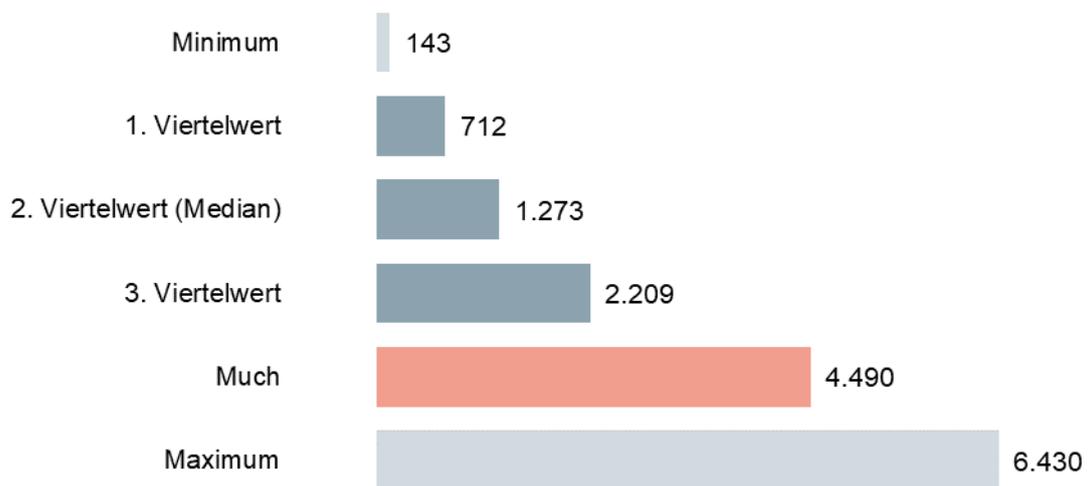
Auch die Position der „sonstigen Verbindlichkeiten“ ist im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 von 0,5 Mio. Euro auf 3,5 Mio. Euro angestiegen. Dies ist maßgeblich auf Zuwendungen und Beiträge Dritter zurückzuführen, die die Gemeinde für laufende, aber noch nicht abgeschlossene Investitionen erhalten hat. Die Gemeinde Much bilanziert diese erhaltenen Zuwendungen derzeit noch als sonstige Verbindlichkeiten. Zur Abgrenzung dieser Verbindlichkeiten ist jedoch

bereits im 1. NKF- Weiterentwicklungsgesetz (Artikel 7 Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung NRW, Nr. 17 bb) die kommunale Bilanz um „erhaltene Anzahlungen“ ergänzt worden. Es handelt sich um eine Mindestanforderung bei der Bilanzaufstellung, die auch den Verbindlichkeitspiegel betrifft. Die Gemeinde Much beabsichtigt, diese Differenzierung mit dem nächsten Jahresabschluss 2022 umzusetzen.

Der Kernhaushalt ist insgesamt dominierend bei den Gesamtverbindlichkeiten. Die ebenfalls einfließenden Verbindlichkeiten der beiden Sondervermögen liegen bei rund dreißig Prozent.

Die Verbindlichkeiten des „Konzerns Much“ 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 je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nur eine der Vergleichskommunen hat noch höhere Gesamtverbindlichkeiten als die Gemeinde Much. Wie bereits festgestellt, entfallen rund siebzig Prozent der Gesamtverbindlichkeiten auf den Kernhaushalt. Wir betrachten daher auch diese Kennzahlen im interkommunalen Vergleich.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2021

Kennzahl	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	4.337	0,00	806	1.219	1.760	4.651	41
Investitionskredite je EW in Euro	2.659	0,00	153	440	1.148	3.751	41
Liquiditätskredite je EW in Euro	1.346	0,00	0,00	18,99	78,44	1.346	41

Der Vergleich berücksichtigt kleine kreisangehörige Kommunen mit 10.001 bis 18.000 Einwohnern.

Die Positionierung der Gemeinde Much im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen spiegelt die angespannte Haushaltssituation der Gemeinde wider. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen ist bereits auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Gemeinde Much ist dabei derzeit die Kommune mit den höchsten Liquiditätskrediten je Einwohner. Der größere Teil der Verbindlichkeiten entfällt bei der Gemeinde Much allerdings auf die Investitionskredite. Die Gemeinde hat bezogen auf die Einwohnerzahl bereits mehr Investitionskredite aufgenommen als 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Diesen Krediten steht mit Investitionen in das Anlagevermögen ein Wert gegenüber. Inwieweit im Vermögen ggf. weitere (Re-)Investitionsbedarfe bestehen, die darüber hinaus Kreditaufnahmen erfordern, betrachten wir im nächsten Kapitel näher.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Much 2021

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* von bis		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten (Hausmeisterwohnhaus, Asylbewerberunterkunft)	40	80	80	22,50	71,88
Verwaltungsgebäude (Rathaus)	40	80	80	55,00	31,25
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Jugendzentrum	40	80	80	29,86	62,68
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	29,00	51,67
Schulgebäude	40	80	80	44,00	45,00
Schulsporthallen	40	60	60	13,80	77,00
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	50,00	37,50
Hallenbäder (Turnhalle und Schwimmbad in einem Gebäude)	40	70	60	36,50	39,17
Straßen (2020)**	30	60	59,75	19,43	67,48
Abwasserkanäle und Entwässerungsanlage (Gemeinde Much)	50	80	60	50,38	16,03

* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer (GND) für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW))

** Werte aus gpa-Kennzahlenset

Die **Gemeinde Much** hat sich bei fast allen Gebäuden für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Dies trifft auch auf die Straßen zu. Durch lange Gesamtnutzungsdauern verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Zudem wird ein hoher Anlagenabnutzungsgrad erst später erreicht. Hierdurch steigt jedoch das Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen oder ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen aufgrund von überaltertem Vermögen.

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

Die Gemeinde hat ihre Entwässerungsanlagen überwiegend in die Gemeindewerke Much - Ver- und Entsorgungsbetriebe Abwasser übertragen. Die im Sondervermögen bilanzierten Kanalleitungen und technischen Anlagen waren nicht Gegenstand unserer Prüfung. Betrachtet haben wir die im Haushalt der Gemeinde Much bilanzierten Abwasserkanäle. Diese lassen im Hinblick auf den niedrigen Anlagenabnutzungsgrad keinen Reinvestitionsbedarf erkennen.

Teilweise weisen die ausgewerteten Gebäudegruppen bereits hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Hierzu gehört insbesondere die Gruppe der Gemeinde- und Bürgerhäuser. Dieser Gruppe

haben wir auch das Jugendzentrum zugeordnet. Das Jugendzentrum, das dazugehörige Nebengebäude sowie das Dorfgemeinschaftshaus Marienfeld haben allerdings noch keinen hohen Anlagenabnutzungsgrad erreicht. Dieser resultiert vielmehr aus den älteren Sportheimen und dem Tennis-Clubhaus. Diese Gebäude sind aber von untergeordneter Bedeutung für die Gemeinde Much. Dies trifft auch auf die älteren Wohnbauten zu.

Relevant ist vielmehr, dass ebenso die Schulsporthallen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad von 77,00 Prozent aufweisen. Hier plant die Gemeinde im aktuellen Haushaltsplan bereits Investitionen, insbesondere an der Sporthalle der Gesamtschule und der Turnhalle Marienfeld. Diese soll zukünftig nicht nur als Sportstätte sondern auch als Versammlungsstätte genutzt werden. Ebenso plant die Gemeinde Investitionen in die Turnhalle Sülzberg. Auch das Gebäude, in der ein Hallenbad sowie eine Turnhalle bestehen, soll bezüglich Glasfassade und Lüftungsanlage saniert werden. Das Hallenbad ist bereits vor kurzem in Teilen saniert worden, weitere Maßnahmen sind bis einschließlich 2026 vorgesehen.

Die Gemeinde Much hat im Betrachtungszeitraum vorrangig in ihre Schulgebäude investiert. Auch der aktuelle Investitionsplan wird maßgeblich durch Investitionen in die Schulen bestimmt. Neben u.a. energetischen Sanierungen und Schulhofsanierungen plant die Gemeinde bis 2024 insbesondere Erweiterungsbauten an zwei Grundschulen. Für diese großen Baumaßnahmen sieht der Investitionsplan ein Volumen von 8,9 Mio. Euro vor.

Des Weiteren hat die Gemeinde Much allein für den Neubau einer Feuerwache ein Investitionsvolumen von 11,0 Mio. Euro kalkuliert. Auch das Rathaus soll mit verschiedenen Maßnahmen bis 2026 saniert werden (circa 0,5 Mio. Euro). Hinzu kommen Investitionen in die kommunalen Kindergärten, die Much für 2023 im Umfang von fast 1,0 Mio. Euro plant.

Bei einigen Gebäuden besteht bereits seit längerem ein erhöhter Sanierungsbedarf. Investitionen sind in den letzten Jahren nur zurückhaltend durchgeführt worden. Auch geplante Instandhaltungen konnten nur teilweise realisiert werden. Zum 31. Dezember 2021 bestehen Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von 1,7 Mio. Euro. Zu den wesentlichen Positionen gehören diverse Maßnahmen an Schulen, Kindergärten und Sporthallen sowie außerdem an Brücken und Durchlässen im Gemeindegebiet.

Inwieweit diese Maßnahmen in Gänze realisierbar sind, ist fraglich. Derzeit verschärft sich beispielsweise der Mangel an Baustoffmaterialien, was letztendlich zu Bauverzögerungen und damit zu höheren Kosten führen kann. Zudem müssen für die Planung und Umsetzung der Maßnahmen ausreichende personelle Ressourcen und Gewerke zur Verfügung stehen. Aufgrund der bereits eingetretenen Verzögerungen und der aktuell inflationsbedingt steigenden Aufwendungen erhöht sich das Risiko steigender Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Demzufolge wird die Instandsetzung und Unterhaltung wie auch die Investitionen in das Vermögen der Gemeinde den Haushalt zukünftig vermehrt belasten.

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 zu decken. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Much in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.957	-3.923	-3.157	-3.356	-1.916
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.594	-14.495	-20.445	-3.361	196
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-11.551	-18.418	-23.603	-6.716	-1.721
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11.551	18.418	23.603	6.716	1.721
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0	0	0	0	0

Die **Gemeinde Much** rechnet bis einschließlich 2026 mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Umfang von insgesamt 15,3 Mio. Euro. Hintergrund sind insbesondere Ertragsausfälle und steigende Auszahlungen durch die Covid-19-Pandemie und den Krieg gegen die Ukraine.

Bereits in den Jahren davor konnte die Gemeinde lediglich 2018 und 2019 einen positiven Saldo und damit einen Zahlungsüberschuss von 1,9 Mio. Euro erzielen. Die im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 im Übrigen entstandenen Zahlungsdefizite lagen bei insgesamt -4,3 Mio. Euro. Zur Deckung der erforderlichen Auszahlungen hat die Gemeinde Liquiditätskredite aufgenommen. Liquide Mittel stehen kaum zur Verfügung. Zum Stichtag 31. Dezember 2021 verfügt die Gemeinde nach Ablösung eines Liquiditätskredites lediglich über liquide Mittel von rund 271.000 Euro. Auch zukünftig muss die Gemeinde zur Deckung der geplanten Auszahlungen voraussichtlich Liquiditätskredite aufnehmen. Die Liquidität der Gemeinde Much wird sich entsprechend mittelfristig weiter verschlechtern. Bereits jetzt hat die Gemeinde Much mit 24,24 Prozent die niedrigste Liquidität 2. Grades¹⁵ im Vergleich (siehe NKF-Kennzahlen-Set Anlage Tabelle Nr. 2). Mit steigenden Liquiditätskrediten besteht zunehmend ein Zinsänderungsrisiko für die Gemeinde. Dies kann ggf. gemindert bzw. vermieden werden, soweit die Gemeinde zukünftig Liquiditätskredite mit einer mehrjährigen Laufzeit aufnimmt, die mit einem festen Zinssatz verbunden sind. Laut aktuellem „Krediterlass“ des Landes kann eine Gemeinde für den Gesamtbestand ihrer Kredite zur Liquiditätssicherung Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu fünfzig Jahren vereinbaren. (Punkt 3.1. des Erlasses)¹⁶.

2021 gehört die Gemeinde Much mit -4,79 Euro je Einwohner zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Vergleichswerte werden im Teilbericht gpa-Kennzahlen-Set abgebildet.

Die Gemeinde Much hat seit 2016 verschiedene Baumaßnahmen umgesetzt und diese teilweise ebenso über Kredite finanziert. Hieraus ergab sich 2016 bis 2021 ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von insgesamt -18,2 Mio. Euro. 2022 bis 2025 stehen weitere Baumaßnahmen an, die nicht durch Einzahlungen für Investitionen gedeckt werden können. Die Gemeinde erwartet daher weitere Defizite aus ihrer Investitionstätigkeit von 46,9 Mio. Euro. Erst 2026 ergibt sich laut Planung erstmalig ein positiver Saldo aus der Investitionstätigkeit. Mit dem geplanten Anstieg der Verbindlichkeiten ist auch ein weiterer Anstieg der Zinsaufwendungen zu

¹⁵ Die Kennzahl wird wie folgt berechnet: (Liquide Mittel + kurzfristige Forderungen) / kurzfristige Verbindlichkeiten) x 100.

¹⁶ „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“. Runderlass des (damaligen) Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.05.01/01-8/14 vom 24. November 2021.

erwarten. Bereits jetzt gehört die Gemeinde Much zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit hohen Zinslastquoten (NKF-Kennzahlenset Anlage Tabelle Nr. 2).

Der Finanzmittelfehlbetrag und damit der Finanzierungsbedarf durch (Liquiditäts- und Investitions-) Kredite liegt im Planungszeitraum 2022 bis 2026 schon jetzt bei 62,0 Mio. Euro. Soweit diese Planung umgesetzt werden kann, ist von einer erheblichen Verschlechterung der bereits fortgeschrittenen Verschuldung auszugehen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Much 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

Vor dem Hintergrund der stark steigenden Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen, reichen die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Much nicht aus. Weitere Konsolidierungsbemühungen sind notwendig, um ab 2026 einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und eigene Handlungsspielräume zurückzuerlangen.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.¹⁷

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Much ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außeror-

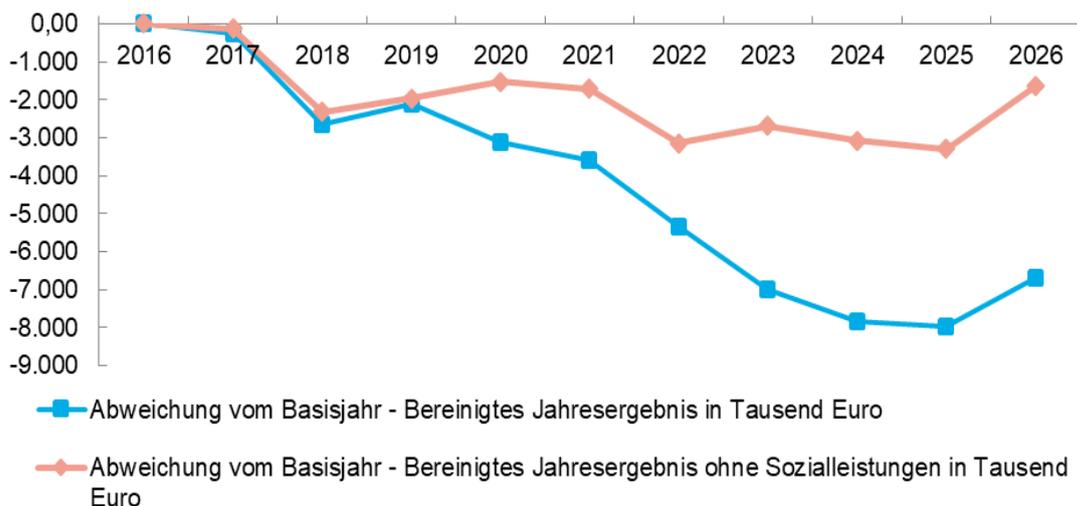
¹⁷ In Abstimmung mit der Finanzabteilung haben wir folgende Sondereffekte bereinigt: Erträge aus der Auflösung von bestimmten Instandhaltungs- und Pensionsrückstellungen (2018 und 2022) sowie Aufwendungen für die Bildung verschiedener Rückstellungen (2019 bis 2022), außerordentliche Abschreibung Abschreibungen von Straßenvermögen aufgrund Inventur (2017).

dentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Much langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabelle Nr. 6 der Anlage enthält die Berechnungen hierzu. Die Entwicklung der Teilergebnisse der Produktbereiche und der Jugendamtsumlage ist in Tabelle Nr. 7 der Anlage dargestellt.

Bereinigte Jahresergebnisse Much in Tausend Euro 2016 bis 2026



Bis 2021 Ist-Ergebnisse, ab 2022 Planwerte

Wir betrachten zunächst die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse der **Gemeinde Much** inklusive der Sozialleistungen (blauer Graph). Im Betrachtungszeitraum zeigt sich ein deutlicher Abwärtstrend. Im Vergleich zum Basisjahr 2016 ergibt sich bis 2026 eine Verschlechterung um rund 6,7 Mio. Euro. 2026 ist erstmals seit 2019 erneut eine positive Tendenz erkennbar. Ursächlich hierfür ist maßgeblich die in diesem Jahr geplante deutliche Anhebung der Grundsteuer B von 850 (2025) auf 1.025 Hebesatzpunkte. Im Vergleich zum Vorjahr 2025 erwartet die Gemeinde hieraus Mehrerträge von rund 1,0 Mio. Euro. Die in den Jahren davor eingeplanten Mehrerträge aus Hebesatzerhöhungen fallen dagegen geringer aus (unter 0,5 Mio. Euro jährlich) und reichen nicht für eine Trendkorrektur. Die Hebesatzanpassungen sind wesentlicher Bestandteil des aufgestellten HSKs. Bei den übrigen Konsolidierungsmaßnahmen handelt es sich überwiegend um Kürzungen von (freiwilligen) Zuschüssen und andere Aufwandsreduzierungen. Ferner wurden Modernisierungen (Straßenbeleuchtung) und die Digitali-

sierung vorangetrieben. Hieraus ergeben sich jedoch nur geringe Einsparungen. Im Konsolidierungsprozess hat die Verwaltung weitere Sparmöglichkeiten geprüft. Im Ergebnis hat die Gemeinde auf weitere Maßnahmen bzw. Standard- und Leistungsreduzierungen verzichtet, um einen weiteren Substanzverlust zu vermeiden. Nach Einschätzung der Gemeinde wird in vielen Bereichen „bereits am Limit gearbeitet“.

Eine weitere, wesentliche Ursache für den Abwärtstrend im Betrachtungszeitraum liegt sehr wohl in der Belastung durch steigende Sozialleistungen. Ohne Sozialleistungen ergibt sich eine wesentlich geringere Abweichung zwischen dem Basisjahr 2016 und dem Planjahr 2026 von rund 1,7 Mio. Euro (roter Graph). Das bedeutet, dass in den elf betrachteten Haushaltsjahren allein 5,0 Mio. Euro der Mehrbelastungen auf steigende Sozialleistungen zurückzuführen sind. Hiervon entfallen rund 3,5 Mio. Euro auf die Jugendamtsumlage. Der Zuschussbedarf für die Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend und Familienhilfe verdoppelt sich im Betrachtungszeitraum und liegt 2026 bei fast 3,0 Mio. Euro.

Darüber hinaus plant die Gemeinde Much positive Entwicklungen insbesondere bei Ertragspositionen, die wir in dieser Betrachtung bereinigen und damit unberücksichtigt lassen. Hierzu gehören u. a. steigende Gewerbe- und Einkommensteuern sowie die Schlüsselzuweisungen. Eine positive Haushaltsentwicklung ist somit stark von nicht beeinflussbaren, konjunkturabhängigen Ertragspositionen abhängig. Fallen die konjunkturell abhängigen Ertragspositionen schlechter aus als geplant oder entfällt die Möglichkeit zur Isolierung nach dem NKF-CUIG, ist der Haushaltsausgleich gefährdet.

→ **Empfehlung**

Um ihre HSK-Ziele zu erreichen sollte die Gemeinde Much den bisherigen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und zeitnah weitere wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Much dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune eher durchschnittlich 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.

Die **Gemeinde Much** hat zur Konsolidierung ihres Haushaltes 2016 den Hebesatz der Grundsteuer B zunächst von bisher 450 auf 500 Hebesatzpunkte angehoben. Ab 2018 erfolgten bis einschließlich 2021 weitere Erhöhungen um jeweils 15 Hebesatzpunkte jährlich auf 560 Hebesatzpunkte.

Der Hebesatz der Grundsteuer A, eine Steuerart von geringem Volumen, wurde 2016 um 30 auf 320 Hebesatzpunkte erhöht. Der Hebesatz der Gewerbesteuer blieb im Zeitraum 2013 bis 2021 konstant bei 450.

Mit dem Beschluss des Haushaltes 2022 hat die Gemeinde Much die Hebesätze dieser Realsteuern erneut angehoben. Im Vergleich positioniert sich die Gemeinde Much mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

Hebesätze	Much	Rhein-Sieg Kreis*	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG 2022	fiktive Hebesätze GFG 2023
Hebesatz Grundsteuer A	400	380	378	294	247	254
Hebesatz Grundsteuer B***	650	700	602	550	479	493
Hebesatz Gewerbesteuer	500	499	456	445	414	416

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 18.000 Einwohnern

*** 2023 erhöht sich der Hebesatz der Grundsteuer B auf 670 Prozent.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Die Gemeinde Much stellt den Jahresabschluss regelmäßig fristgerecht fest.

→ Feststellung

Der Gemeinde Much gelingt es in der Regel nicht, der Kommunalaufsicht die Haushaltssatzung und das fortgeschriebene HSK fristgerecht anzuzeigen. Daher befindet sich die Gemeinde zu Beginn eines Haushaltsjahres regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW.

→ Feststellung

Die Gemeinde Much hat noch kein Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen eingerichtet. Die bisherige Berichterstattung beschränkt sich im Wesentlichen auf pflichtige Berichterstattungen zum NKF-CUIG und zum Stand des HSK an die Kommunalaufsicht. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine standardisierte, unterjährige Berichterstattung zur aktuellen Entwicklung des Haushalts und zum HSK.

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

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

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

Die **Gemeinde Much** legt die Haushaltssatzung dem Landrat des Rhein-Sieg-Kreises regelmäßig verspätet vor. Die im Rat beschlossenen Haushaltssatzungen werden dieser jeweils im ersten Quartal des dann bereits laufenden Haushaltsjahres angezeigt. Allein 2016 kam es zu noch größeren Verzögerungen. Die nach § 4 Abs. 6 Satz 1 NKF-CIG für 2021 einmalig geltende Fristverlängerung (01. März 2021) hat die Gemeinde Much nahezu eingehalten.

Der Gemeinderat hat die Haushaltssatzung 2023 und das fortgeschriebene Haushaltssicherungskonzept am 23. Februar 2023 beschlossen. Diese ist der Kommunalaufsicht anschließend angezeigt worden. Der Rhein-Sieg-Kreis hat die Genehmigung hierzu am 13. Juni 2023 erteilt. Die Gemeinde hat den Haushaltsplan umgehend danach öffentlich bekannt gemacht.

Ohne genehmigten Haushalt befindet sich die Gemeinde Much regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW, d. h. es gelten Haushaltsbeschränkungen.

Gem. § 95 Abs. 5 Satz 2 GO NRW ist der aufgestellte und bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses bis zum 31. März des Folgejahres in den Rat einzubringen. Diese gesetzliche Frist hält die Gemeinde Much seit dem Jahresabschluss 2020 jährlich ein. Es gelingt der Gemeinde zudem, die geprüften Jahresabschlüsse fristgerecht bis zum Ende des Folgejahres festzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig ermöglichen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Gemeinde Much möglichst vermeiden.

Die Gemeinde Much hat bisher noch kein Finanzcontrolling oder Finanzberichtswesen eingerichtet. Entsprechend der Vorgaben nach dem NKF-CUIG berichtet die Gemeinde den Ratsmitgliedern zwar vierteljährlich über aktuelle Entwicklung der pandemiebedingten Belastungen. Der Bericht beinhaltet aber keinen differenzierten Soll-/Ist-Vergleich zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung der Produktbereiche oder des Gemeindehaushaltes. Zur unterjährigen Finanzsteuerung sollten ebenso die Entwicklung der Investitionen und Kredite bzw. die Liquiditätsplanung in den Blick genommen werden.

Die Berichte erhalten die Ratsmitglieder sowie der Verwaltungsvorstand derzeit per E-Mail durch den Kämmerer. Über den Bürgermeister und Beigeordneten, die parallel jeweils die Aufgabe des Dezernenten wahrnehmen, werden die Fachbereichsleiter informiert. Ebenso hat der Kämmerer dem Rat über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen bzw. der Ein- und Auszahlungen sowie erforderliche Kreditaufnahmen aufgrund der Aufnahme und Unterbringung von Schutzsuchenden anlässlich des Ukraine-Krieges berichtet.¹⁸

Einmal jährlich ist die Gemeinde im Rahmen des HSK ferner verpflichtet, der Aufsichtsbehörde über den Vollzug desselben und die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen zu berichten.

¹⁸ Verordnung zur Anwendung des Kommunalhaushaltsrechts im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Aufnahme und Unterbringung von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen in den Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KommunalhaushaltsrechtsanwendungsVO UA-Schutzsuchendenaufnahme) vom 11. April 2022. Die Verordnung ist zum 31. Dezember 2022 außer Kraft getreten.

Angesichts der derzeit schwierigen Haushaltslage besteht ein hoher Konsolidierungs- und somit auch Steuerungsbedarf. Kernaufgabe des Controllings ist es, den Entscheidungsträgern alle relevanten Informationen vorzulegen, um diese bei ihren Entscheidungen und ihren Zielen zu unterstützen. Ein Controlling ist daher ebenso sinnvoll wie unterjährige Informationen zur Haushaltssituation. In die Zukunft gerichtet sollte die Gemeinde Much regelmäßig in den politischen Gremien berichten und hierzu ein eigenes Berichtswesen und Finanzcontrolling aufbauen.

Der Finanzbericht sollte die politischen Gremien, den Verwaltungsvorstand und die Budgetverantwortlichen in der Verwaltung bei der Ausübung ihrer Budgethoheit und unterjährigen Steuerung unterstützen. Die Sachstandsberichte sollten zum jeweiligen Stichtag daher möglichst folgende Punkte beinhalten:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte ihr unterjähriges Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen ausbauen. Neben der Berichterstattung nach dem NKF-CUIG sollten die Quartalsberichte auf Basis der Ergebnisrechnung eine Prognose zum Jahresende einschließlich Angaben zu Abweichungen beinhalten. Ein standardisiertes Controlling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Gemeinde Much hat in ihrer Haushaltssatzung Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen.

→ **Feststellung**

Der Planansatz für investive Auszahlungen wird jährlich durch Ermächtigungsübertragungen erheblich erhöht. Es gelingt der Gemeinde Much bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen. Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat eine Kommune Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Die **Gemeinde Much** hat zwar keine Dienstanweisung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen erlassen. Gleichwohl hat die Gemeinde Regelungen hierzu in ihrer

Haushaltssatzung getroffen. Nach § 9 der Haushaltssatzung sind gem. § 22 KomHVO NRW Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar. Ermächtigungsübertragungen (Aufwendungen und Investitionsauszahlungen) können unter dort festgelegten Voraussetzungen durch den Bürgermeister vorgenommen werden. In Abhängigkeit von dem jeweiligen Sachstand der Maßnahme hat die Gemeinde zudem die Übertragungsmöglichkeit zeitlich befristet.

Die Genehmigung des Haushaltes beinhaltet zudem die Auflage, dass von Ermächtigungsübertragungen möglichst nicht oder nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen ist. Jeweils in Vorjahren beabsichtigte und bereits anfinanzierte Projekte, für die Ermächtigungsübertragungen vorgesehen sind, sind danach ggf. erneut auf den Prüfstand zu stellen.

Die Gemeinde Much behandelt die Übertragung von Ermächtigungen in der Regel restriktiv und überträgt im konsumtiven Bereich keine Mittel ins nächste Haushaltsjahr. 2016 und 2017 hat die Gemeinde letztmalig im geringen Umfang (unter 17.000 Euro) Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Entsprechend liegen die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner 2021 der Gemeinde Much bei null, wie bei einem Viertel der Vergleichskommunen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro

Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	4,90	36,01	226	36

Die Gemeinde Much überträgt regelmäßig investive Auszahlungen ins Folgejahr. Diese Übertragungen werden von den einzelnen Fachbereichen jeweils im Januar angemeldet, durch den Fachbereich Finanzen hinsichtlich der Höhe geprüft und gem. § 22 Abs. 4 KomHVO NRW dem Rat vorgelegt.

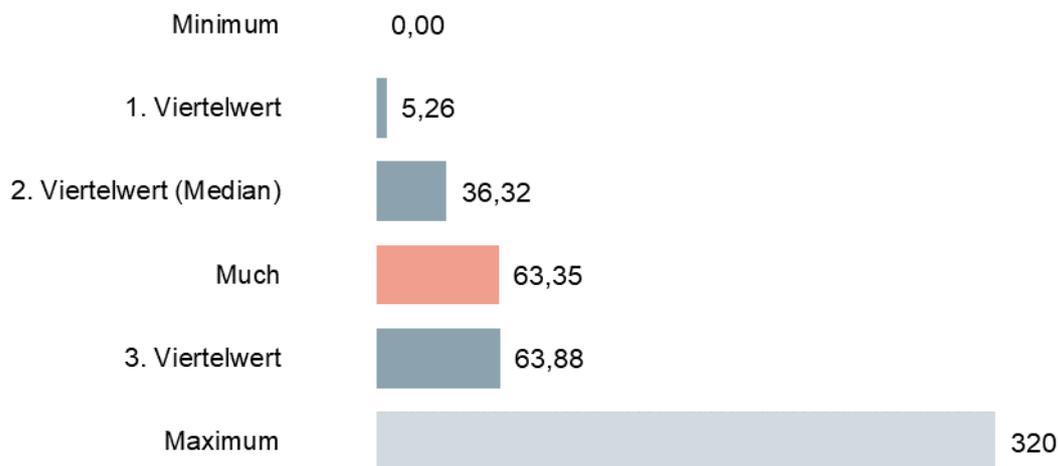
Investive Auszahlungen Much 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	2.833	9.487	12.443	9.468	9.046	15.105
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	387	909	6.936	12.257	9.255	9.570
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	13,66	9,58	55,74	129	102	63,35
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.220	10.396	19.379	21.725	18.300	24.675
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	12,02	8,74	35,79	56,42	50,57	38,78
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.702	2.017	4.852	8.743	8.620	5.981

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	52,85	19,40	25,04	40,24	47,10	24,24

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind seit 2018 deutlich angestiegen und erreichen 2019 ihren höchsten Wert. 2019 und 2020 überschreiten die Ermächtigungsübertragungen sogar den Haushaltsansatz. Dadurch ergibt sich in diesen Jahren ein besonders hoher Ansatzerhöhungsgrad. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, inwieweit der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen prozentual erhöht wird. Durchschnittlich liegt der Ansatzerhöhungsgrad im Betrachtungszeitraum bei 62,35 Prozent. Dies entspricht annähernd dem Ansatzerhöhungsgrad in 2021.

Ansatzerhöhungsgrad in Prozent



In den interkommunalen Vergleich sind 37 Werte eingeflossen.

Auch die Höhe der Ermächtigungsübertragungen vergleichen wir interkommunal. Hier zeigt sich ebenso, dass die Gemeinde Much zu dem Viertel der verglichenen Kommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen gehört:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro

Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
660	0,00	37,22	291	425	1.221	37

Der fortgeschriebene Haushaltsansatz für investive Auszahlungen wird im Betrachtungszeitraum durchschnittlich nur zu 34,81 Prozent in Anspruch genommen. Somit wird gerade einmal ein Drittel des veranschlagten Investitionsvolumens auch tatsächlich umgesetzt. 2021 gelingt es der Gemeinde Much lediglich, ein Viertel der geplanten Investitionen umzusetzen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent

Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,24	17,19	31,45	37,36	51,41	107	33

Nach eigenen Angaben achtet die Gemeinde bei der Haushaltsplanung in den letzten Jahren verstärkt darauf, dass Mittel ggf. neu veranschlagt und nicht unbegrenzt übertragen werden. Anlass war in diesem Zusammenhang, dass der Kreditermächtigungsrahmen nach § 86 Abs. 2 GO NRW überschritten worden ist. Danach gilt die (mit dem Haushalt beschlossene) Kreditermächtigung bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres bzw. bis zum Erlass der dann nachfolgenden Haushaltssatzung.

Hauptursächlich für die nach wie vor hohen Ermächtigungsübertragungen sind insbesondere:

- das aktuell ausgesprochen hohe Investitionsvolumen,
- zeitliche Verzögerungen bei der Haushaltsplanung (siehe Kapitel 1.4.2) und
- verzögerte Ausführungen im Baubereich (u. a. durch fehlendes Personal, Marktverknappung, Prioritätensetzung usw.).

Bei einigen Investitionsvorhaben ist die Bauabwicklung nur mit größeren zeitlichen Verzögerungen möglich. Dies gilt auch für die Folgejahre, so dass die Ermächtigungsübertragungen in das Jahr 2022 immer noch bei 8,4 Mio. Euro liegen. Betroffen sind u. a. auch große Bauprojekte, wie Städtebauförderungsmaßnahmen, Maßnahmen zum Straßen- und Glasfaserausbau oder der Neubau der Feuerwache.

Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln. Um die Ermächtigungsübertragungen zu regulieren, setzt die Gemeinde Much verstärkt auf Verpflichtungsermächtigungen für das nächste Haushaltsjahr. Auch dies ist ein Weg, um das erste Jahr der Haushaltsplanung nicht zu überfrachten. Dennoch reicht das aktuell noch nicht aus, um die investiven Ermächtigungsübertragungen merklich zu verringern. Politik und Verwaltung der Gemeinde Much sollten darauf hinwirken, dass investive Auszahlungen nur dann veranschlagt werden, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Gemeinde Much hat strategische Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen, diese aber nicht verbindlich geregelt.

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

Die **Gemeinde Much** akquiriert regelmäßig Fördermittel, zumeist im investiven Bereich. Die Akquise übernimmt der jeweils zuständige Fachbereich, in dem das Projekt angesiedelt ist. Die Verantwortlichkeit liegt bei den Fachbereichsleitern bzw. Fachbereichsleiterinnen. Ein überwiegender Teil der Akquise erfolgt im Fachbereich 3, Gemeindeentwicklung und Bauen für Hoch- und Tiefbaumaßnahmen.

Die Gemeinde hat bisher keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen bzw. verschriftlicht. Sie orientiert sich an den Vorgaben der jeweiligen Haushaltsverfügung des Kreises. Auch die Genehmigung der Haushalte 2022 und 2023 ist diesbezüglich an Auflagen geknüpft. Danach ist der Beginn der Umsetzung von Maßnahmen, für die Landes- und sonstige Zuschüsse beantragt und veranschlagt wurden, vor Eingang einer verbindlichen Förderzusage nur zulässig, wenn die Finanzierung auch bei Ausfall der Fördermittel gewährleistet werden kann. Ein vorzeitiger Beginn erfordert die Vorlage besonderer Gründe, die im Einzelfall zu dokumentieren sind.

Ob und inwieweit eine Maßnahme durchgeführt wird, entscheidet letztendlich der Rat bzw. Fachausschuss. Im Zuge der Investitionsentscheidung erstellt die Gemeinde nur selten Wirtschaftlichkeitsvergleiche bzw. fordert kaum Wirtschaftlichkeitsgutachten an. Grundsätzlich strebt die Gemeinde Much an, bei allen anstehenden Projekten Fördermittel zu akquirieren und hierbei den maximal möglichen Fördersatz zu erhalten. Um diese Zielvorgabe zu erreichen, ist die Gemeinde Much mit externen Anbietern gut vernetzt und nimmt ggf. Beratungen in Anspruch.

Die Abläufe und Prozesse der Akquise sind dezentral organisiert. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter informieren sich eigenständig über das vorhandene Netzwerk, direkt bei den Fördermittelgebern oder im Internet über aktuelle Förderprogramme. Teilweise sind Fördermittelanträge bereits gescheitert, u. a. weil das Kontingent für die beantragten Fördermittel bereits ausgeschöpft war. Teilweise konnten andere Kommunen bessere Konzeptionen vorlegen. Die Förderverfahren werden von der Gemeinde oftmals als sehr bürokratisch bewertet. Der Aufwand für die Antragstellung mit allen Unterlagen und das Erstellen der Verwendungsnachweise ist aus Sicht der Gemeinde teilweise unverhältnismäßig hoch.

Die Förderfähigkeit der Maßnahmen wird nach Auskunft der Gemeinde im Haushaltsprozess regelmäßig geprüft. Jedoch ist eine solche Prüfung oder Abwägung nicht vorgeschrieben. Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- Die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung sowohl investiver als auch konsumtiver Maßnahmen mit entsprechender Dokumentation.
- Eine vorgeschriebene Interaktion mit anderen Abteilungen zwecks Austausch über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und -beantragung, um das Ablehnungs- und Rückforderungsrisiko zu reduzieren.
- Strategische Vorgaben, wonach Maßnahmen nicht oder nur deshalb geplant und umgesetzt werden sollten, weil Fördermittel rekrutiert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe und Standards sollten festgelegt werden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Much bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel derzeit dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet. Über die Einrichtung eines Projektmanagements für geplante Bauprojekte eröffnen sich Möglichkeiten für ein förderbezogenes Controlling.

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

Die **Gemeinde Much** bewirtschaftet und steuert ihre erhaltenen Fördermittel dezentral. Die zuständigen Fachbereiche bzw. Fachbereichsleitungen sind jeweils selbst dafür verantwortlich, dass Auflagen und Bedingungen aus Förderbescheiden realisiert und Fristen eingehalten werden. Ebenso sind diese für den Abruf der Fördermittel, die Dokumentation der Projektumsetzung und das Erstellen der Verwendungsnachweise zuständig. Hierzu hat die Gemeinde bisher keine Standards oder Prozesse vorgegeben. Ein Fördercontrolling hat die Gemeinde bislang ebenso nicht eingerichtet. Aktuell erstellt die Gemeinde auch keine Berichte zum Fortlauf der Förderprojekte oder zur Einhaltung des Budgets.

Die Fördermittel werden nach Auskunft der Gemeinde in der Regel aber rechtzeitig abgerufen. Selten kam es bisher zu Rückforderungen der Fördermittel.

Eine zentrale Datensammlung zu laufenden Fördermaßnahmen befindet sich derzeit im Aufbau; für bestimmte Fördermittel, wie z. B. De-minimis-Beihilfen, ist eine solche bereits vorhanden. Eine zentrale Datei, in der alle Daten über Fördermaßnahmen erfasst und der Projektverlauf nachgehalten werden kann, würde die Verwaltung derselben vereinfachen. Ein zentraler Überblick erleichtert insbesondere die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und

lässt zudem Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen schneller erkennen. Eine zentrale Datei kann auch Grundlage für ein fördermittelbezogenes Controlling sein. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Zur Koordination der zukünftig geplanten großen Neubauprojekte bzw. Erweiterungsbauten beabsichtigt die Gemeinde Much, eine/-n Projektmanager bzw. -managerin einzustellen. Hierzu hat die Gemeinde im aktuellen Stellenplan eine Stelle neu eingerichtet. Nach Genehmigung des Haushaltsplanes soll die Stelle ausgeschrieben werden. Die anstehende Projektplanung und Umsetzung betrifft auch potenzielle Förderungen von Maßnahmen. Hierüber bietet sich die Chance für eine zentrale Koordinierung aller Förderprojekten und ein Controlling derselben.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

- Beschreibung der Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum sowie der Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme (auch im Vergleich zur vorherigen Haushaltsveranschlagung).
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid, insbesondere auch die Zweckbindungsfristen, um Rückforderungen auszuschließen.

Auf Grundlage dieser Daten kann die Gemeinde Much ein förderbezogenes Berichtswesen aufbauen. Die Berichte können beispielsweise anlässlich von Projekt-Meilensteinen der Fördermaßnahmen oder in regelmäßigen Intervallen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte die Gemeinde ihr Vorhaben zeitnah umsetzen, eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln aufzubauen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

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

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

Kreditportfolio der Gemeinde Much zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	21.027
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	19.500
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	2
Anzahl der Kreditverträge	33
Anzahl der Kreditgeber	13

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

- Der Anwendungsbereich der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen Ziele und Grundsätze ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune gehören.
- Die Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.

Auch zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen, wie z. B.:

- 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 Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Much 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 Much in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁹ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.²⁰

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.

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

Demnach verfolgt sie ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Bei den vorhandenen Derivaten handelt es sich um Altlasten. Die Gemeinde nimmt mittlerweile Abstand vom Abschluss weiterer Derivate. Auch fremde Währungen schließt sie explizit aus. Die Gemeinde Much holt vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote von Banken und Brokern ein und dokumentiert den Prozess in einem Vermerk. Die strategische Zuständigkeit für das Kreditmanagement liegt beim Kämmerer, die operative Zuständigkeit bei einem Mitarbeiter der Kämmerei. Hierdurch soll gleichzeitig auch dem Vier-Augen-Prinzip Rechnung getragen werden.

Ein gesondertes Berichtswesen wird nicht durchgeführt, sondern Informationen hierzu werden jährlich im Lagebericht vorgenommen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Much 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.

¹⁹ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022

²⁰ 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.

Geldmittel und Anlagen der Gemeinde Much zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	271
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	116
Ausleihungen in Tausend Euro	16.057

Die **Gemeinde Much** hat für ihr Anlagemanagement keinen verbindlichen Handlungsrahmen schriftlich festgelegt. Die Gemeinde hat bislang hiervon abgesehen, da sie selten Anlagen tätigt. Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens handelt es sich vollständig um Geldanlagen in den Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds der Rheinischen Versorgungskasse zur Sicherung zukünftiger Pensionslasten.

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

→ Empfehlung

Die Gemeinde Much sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Gemeinderat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann diese Vorgaben mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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. Entsprechend sollten eine Richtlinie Angaben zur Art der Finanzgeschäfte, zum Geltungsbereich sowie zu Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen beinhalten. Auch die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente sollte schriftlich geregelt werden (z. B. Einsatz von Derivaten). Ebenso können Vorgaben zu Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz²¹ getroffen werden. Zudem sollte die Gemeinde ihre wesentlichen Anlageziele und die Grundsätze ihres Anlagemanagements verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:

- Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlage Risiken.
- Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.

²¹ 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.

- Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder ggf. der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.

Die Gemeinde Much sollte auch die Prozesse zum Abschluss von Kapitalanlagen verbindlich festlegen. Analog zu den Prozessen bei Kreditaufnahmen sollten z. B. Regelungen zur Angebotseinholung und -auswertung, Dokumentation und zu Kontroll- und Berichtspflichten bestehen. Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die die Gemeinde Much in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Vor dem Hintergrund der stark steigenden Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen, reichen die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Much nicht aus. Weitere Konsolidierungsbemühungen sind notwendig, um ab 2026 einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und eigene Handlungsspielräume zurückzuerlangen.	59	E1	Um ihre HSK-Ziele zu erreichen sollte die Gemeinde Much den bisherigen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen und zeitnah weitere wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und umsetzen.	61
F2	Der Gemeinde Much gelingt es in der Regel nicht, der Kommunalaufsicht die Haushaltssatzung und das fortgeschriebene HSK fristgerecht anzuzeigen. Daher befindet sich die Gemeinde zu Beginn eines Haushaltsjahres regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW.	62			
F3	Die Gemeinde Much hat noch kein Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen eingerichtet. Die bisherige Berichterstattung beschränkt sich im Wesentlichen auf pflichtige Berichterstattungen zum NKF-CUIG und zum Stand des HSK an die Kommunalaufsicht. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine standardisierte, unterjährige Berichterstattung zur aktuellen Entwicklung des Haushalts und zum HSK.	62	E3.1	Die Gemeinde Much sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig ermöglichen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Gemeinde Much möglichst vermeiden.	63
			E3.2	Die Gemeinde Much sollte ihr unterjähriges Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen ausbauen. Neben der Berichterstattung nach dem NKF-CUIG sollten die Quartalsberichte auf Basis der Ergebnisrechnung eine Prognose zum Jahresende einschließlich Angaben zu Abweichungen beinhalten. Ein standardisiertes Controlling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.	64

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Planansatz für investive Auszahlungen wird jährlich durch Ermächtigungsübertragungen erheblich erhöht. Es gelingt der Gemeinde Much bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen.	64	E4	Die Gemeinde Much sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen.	67
F5	Die Gemeinde Much hat strategische Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen, diese aber nicht verbindlich geregelt.	68	E5	Die Gemeinde Much sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe und Standards sollten festgelegt werden.	69
F6	Die Gemeinde Much bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel derzeit dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet. Über die Einrichtung eines Projektmanagements für geplante Bauprojekte eröffnen sich Möglichkeiten für ein förderbezogenes Controlling.	69	E6	Die Gemeinde Much sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte die Gemeinde ihr Vorhaben zeitnah umsetzen, eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln aufzubauen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Aufgaben und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.	70
F7	Die Gemeinde Much hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	70	E7	Die Gemeinde Much sollte Richtlinien festlegen, die den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Alternativ ist der Erlass einer Dienstanweisung zum gemeindlichen Kreditmanagement möglich.	72
F8	Die Gemeinde Much hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	72	E8	Die Gemeinde Much sollte sich ebenso für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben, diesen schriftlich fixieren und im Gemeinderat zur Abstimmung bringen. Der Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann diese Vorgaben mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	73

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Much 2015	Much aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	90,2	95,55	95,55	101	103	108	121	38
Eigenkapitalquote 1	37,7	20,50	14,83	26,39	38,10	44,97	70,88	40
Eigenkapitalquote 2	63,6	42,18	42,18	62,47	69,07	78,02	85,35	40
Fehlbetragsquote	6,6	1,95	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	38,0	26,57	13,75	29,72	36,44	44,85	50,24	41
Abschreibungsintensität	8,6	7,87	5,15	8,28	9,54	11,08	13,96	36
Drittfinanzierungsquote	48,9	56,67	37,16	54,51	61,28	70,82	87,20	32
Investitionsquote	70,9	553	49,95	102	136	199	553	38
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	80,2	72,36	72,36	90,31	98,01	102	121	40
Liquidität 2. Grades	30,9	24,24	24,24	67,55	165	268	3.328	40
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	neg. Ergebnis	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,7	12,09	0,18	4,26	5,72	8,58	17,52	40
Zinslastquote	1,9	1,68	0,04	0,19	0,41	0,89	3,15	38
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	64,3	62,56	39,06	50,24	57,23	66,45	76,46	36
Zuwendungsquote	22,2	27,03	9,12	13,31	17,17	25,46	38,65	38
Personalintensität	18,2	18,04	11,18	17,00	18,29	20,47	25,68	38
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,0	21,19	9,42	15,58	18,56	22,43	28,78	38

Kennzahlen	Much 2015	Much aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	50,0	45,61	33,29	40,43	42,72	48,05	59,81	38

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-2.461	-1.059	-1.343	-3.023	-562	
Gewerbsteuern	5.013	6.016	5.114	5.469	6.773	5.677
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	7.301	7.752	8.109	7.813	8.156	7.826
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	567	820	909	1.007	949	850
Schlüsselzuweisungen	2.604	3.690	4.257	3.061	4.171	3.556
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	718	737	765	1.319	767	861
....davon Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0,00	0,00	0,00	627	0,00	./.
....davon Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	./.
Summe der Erträge	16.203	19.014	19.154	18.669	20.816	18.771

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Allgemeine Kreisumlage	5.773	5.756	6.164	6.538	6.096	6.065
Steuerbeteiligungen	736	884	607	419	460	621
...davon Gewerbesteuerumlage	376	437	387	419	486	./.
.. davon Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	360	447	220	0,00	-26	./.
Summe der Aufwendungen	6.509	6.640	6.772	6.957	6.555	6.687
Saldo	9.694	12.374	12.382	11.712	14.260	12.085

Tabelle 4: Eigenkapital Much in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	36.502	34.156	33.192	31.876	28.880	28.318
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	36.502	34.156	33.192	31.876	28.880	28.318
Sonderposten für Zuwendungen	25.951	25.471	26.569	26.583	28.210	28.742
Sonderposten für Beiträge	1.091	1.020	977	934	989	1.205
Eigenkapital 2	63.544	60.648	60.737	59.393	58.078	58.265
Bilanzsumme	102.759	103.159	105.435	113.076	120.688	138.121

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Much in Tausend Euro 2016 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	25.772	28.664	30.212	38.228	46.321	62.840
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	16.054
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	71	75	91	155	243	88
Ausleihungen an Sondervermögen	296	300	228	286	283	652
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	200	193	212	203	243	209
Forderungen gegenüber Sondervermögen	285	158	203	237	216	229
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	13.390	13.291	14.435	15.479	17.277	19.486
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	93	35	24	24
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	38.311	41.230	43.819	52.792	62.589	65.070

*Sondervermögen: Gemeindewerke Much Ver- und Entsorgungsbetriebe Abwasser sowie Gemeindewerke Much Ver- und Entsorgungsbetriebe Betriebszweig Wasserversorgung; Gemein-
deentwicklungsgesellschaft Much mbH. Die Gesellschaft hat im Betrachtungszeitraum keine Verbindlichkeiten passiviert.

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnisse	-2.998	-2.461	-1.059	-1.343	-3.023	-562	-1.871	-1.627	-2.113	-1.913	181
Gewerbesteuer	4.310	5.013	6.016	5.114	5.469	6.773	6.424	8.817	9.527	10.184	10.622
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.902	7.301	7.752	8.109	7.813	8.156	7.778	8.843	9.232	9.822	10.314
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	455	567	820	909	1.007	949	992	961	1.010	1.042	1.063
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Kompensationsleistungen, Abrechnung Einheitslasten (ELAG), Gewerbesteuerausgleichszahlung)	691	718	737	765	1.319	767	825	805	780	829	850
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.226	2.604	3.690	4.257	3.061	4.171	4.000	3.625	3.993	4.010	4.199
Summe der Erträge	14.585	16.203	19.014	19.154	18.669	20.816	20.019	23.051	24.541	25.888	27.048
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutscher Einheit)	570	736	884	607	419	460	450	617	647	692	722
Allgemeine Kreisumlage	5.690	5.773	5.756	6.164	6.538	6.096	6.284	6.705	6.855	7.804	8.148
Summe der Aufwendungen	6.260	6.509	6.640	6.772	6.957	6.555	6.734	7.322	7.502	8.496	8.870
Saldo der Bereinigungen aus Erträgen und Aufwendungen	8.324	9.694	12.374	12.382	11.712	14.260	13.285	15.729	17.039	17.392	18.178
Saldo der zu bereinigenden Sondereffekte	0,00	-580	550	-295	-280	80	1.520	955	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-11.322	-11.575	-13.983	-13.430	-14.455	-14.902	-16.676	-18.311	-19.152	-19.304	-17.996
Abweichung zum Basisjahr (2016)	0,00	-253	-2.661	-2.108	-3.133	--3.580	--5.354	-6.989	-7.830	-7.982	-6.674

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-11.322	-11.575	-13.983	-13.430	-14.455	-14.902	-16.676	-18.311	-19.152	-19.304	-17.996
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-879	-839	-591	-36,17	-948	-797	-492	-1.603	-1.738	-1.437	-1.465
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-484	-557	-521	-836	-1.010	-736	-771	-1.180	-1.249	-1.362	-1.465
Jugendamtsumlage	4.718	4.801	5.319	5.343	5.731	6.409	7.036	7.591	7.853	7.968	8.171
Saldo Sozialleistungen	-6.081	-6.197	-6.431	-6.216	-7.689	-7.942	-8.299	-10.374	-10.839	-10.768	-11.101
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen	-5.241	-5.378	-7.553	-7.215	-6.765	-6.960	-8.377	-7.937	-8.313	-8.536	-6.895
Abweichung zum Basisjahr (2016) ohne „Sozialleistungen“	0,00	-137	-2.312	-1.974	-1.524	-1.719	-3.136	-2.696	-3.072	-3.295	-1.654

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Much 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

Das Vergabewesen der Gemeinde Much ist vergleichsweise gut aufgestellt. Das „Vergaberecht“ ist im Fachbereich 3 „Gemeindeentwicklung und Bauen“ angesiedelt. Die Gemeinde Much verfügt über eine zentrale Submissionsstelle, die bereits auch zusätzliche Aufgaben einer Vergabestelle übernimmt. Die **Organisation des Vergabewesens** sollte durch eine strikte Trennung des gesamten Vergabeverfahrens in einer zentralen Vergabestelle und der Auftragsabwicklung in den Bedarfsstellen weiter optimiert werden. Für ihre Vergaben über 25.000 Euro netto nutzt die Gemeinde seit mehreren Jahren ein Vergabemanagementsystem. Damit sind alle Vergabeverfahren zentral einsehbar und die Verfahrensschritte können elektronisch und rechtssicher durchgeführt werden.

Die Dienstanweisung für das Vergabewesen der Gemeinde Much wird derzeit neu aufgestellt. Auch die Dienstanweisung über das „Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ ist veraltet und soll anschließend erneuert werden. Aufgrund des hohen Stellenwertes der **Korruptionsprävention** sollte eine eigenständige Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgestellt werden, damit nicht gegen die aktuelle Rechtslage verstoßen wird. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sind zu lokalisieren und Präventivmaßnahmen festzulegen. Es bestehen Regelungen zum Thema **Sponsoring**, jedoch beziehen auch sie sich teilweise auf veraltete Gesetze. Es gibt ein Muster für einen Sponsoringvertrag in der Gemeinde Much.

Die Gemeinde Much verfügt, wie die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen, nicht über eine örtliche **Rechnungsprüfung**. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Gemeinde daher Regelungen für eine unabhängige Begleitung der Vergabe- und Nachtragsverfahren aufstellen, damit rechtskonform, wirtschaftlich und effizient agiert wird. Die **Abweichungen vom Auftragswert** liegen in der Gemeinde Much im Vergleichsjahr 2021 fast beim Maximum. Sie resultieren aus häufigen und hohen Nachträgen oder Mengenmehrungen während der Vertragsausführung. Eine abgeschlossene Grundlagenermittlung und Planung, eine gut ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit möglichst exakter Mengenermittlung sowie eine geregelte **Organisation des Nachtragswesens** können zu geringeren Abweichungen vom Auftragswert führen. Das Jahr 2021 war mit der Baumaßnahme der Gesamtschule ein besonderes Jahr für die Gemeinde Much. In den Jahren 2020 und 2022 lagen die Abweichungen vom Auftragswert beim Median der Vergleichskommunen im jeweiligen Jahr.

Bei der stichprobenartigen **Maßnahmenbetrachtung** ist aufgefallen, dass die Gemeinde Much teilweise gegen die Dokumentation und Informationspflichten gemäß § 20 VOB/A verstößt und die Leistungsbeschreibungen bzw. Mengenermittlungen nicht ausreichend genau vornimmt. Nachträge und Auftragsänderungen sollten zukünftig in das Vergabemanagementsystem übernommen und die Gründe für das Zustandekommen der hohen Abweichungen im Rahmen eines Nachtragsmanagements ausgewertet werden.

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 Much 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

Die Gemeinde Much hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht vorhanden. Die Gemeinde nutzt ein Vergabemanagementsystem. Die derzeitige Dienstanweisung für das Vergabewesen ist nicht mehr aktuell.

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.

Das „Vergaberecht“ gehört in der **Gemeinde Much** zum Fachbereich 3 „Gemeindeentwicklung und Bauen“. Es handelt sich um eine zentrale Submissionsstelle, die nur teilweise Aufgaben einer Vergabestelle übernimmt. Die Vergabeverfahren werden grundsätzlich von den jeweiligen Bedarfsstellen durchgeführt. Die Submissionsstelle ist derzeit mit einer Person besetzt, die weitere Aufgaben in Much zu erledigen hat. Sie ist in die Auftragsabwicklung von Lieferungen und

(Bau-)Leistungen nicht involviert. Die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei den Eröffnungsterminen und die Urlaubsvertretung erfolgt i.d.R. durch eine Beschäftigte bzw. einen Beschäftigten innerhalb des Fachbereichs 3, dem Fachbereich 1 „Zentrale Dienste und Finanzen“ oder einer Person aus der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserbeseitigung der Gemeinde Much.

Die Gemeinde Much nutzt für Vergaben über 25.000 Euro netto schon seit vielen Jahren eine E-Vergabepattform und ein Vergabemanagementsystem (VMS). Die Vergabesoftware unterstützt die Gemeinde, die Vergabeverfahren rechtssicher durchzuführen. Auch die erforderlichen Veröffentlichungen und Informationen über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen²² in Internetportalen, die Submission und die E-Vergabe sowie die Bieterkommunikation können über die Vergabepattform abgewickelt werden. Die digitale Vergabeakte wird nach Abschluss der Submission mit dem Vergabevermerk zur weiteren Prüfung an die jeweiligen Bedarfsstellen freigeschaltet und mit der Auftragserteilung abgeschlossen. Dort wird die Vergabeakte als Verfahrensakte fortgeführt und später archiviert.

Wer mit Vergaben zu tun hat, besucht Seminare zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention in regelmäßigen Abständen. Das „Vergaberecht“ verfügt darüber hinaus über die erforderliche vergaberechtliche Kompetenz und berät die Kollegen und Kolleginnen aus den Bedarfsstellen. Es bietet sich daher an, die Submissionsstelle zu einer zentralen Vergabestelle aufzuwerten und nachstehende Aufgaben ebenfalls regelmäßig dort anzusiedeln:

- Durchführung der ex-post-Bekanntmachungen gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A,
- Festlegung des endgültigen Bieterkreises nach Abstimmung mit der Bedarfsstelle,
- Abwicklung der gesamten Kommunikation mit Bietenden vor der Vergabe zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (sofern nicht über die E-Vergabepattform einsehbar),
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- zeitnahe und fortlaufende Vergabedokumentation gemäß § 20 Abs. 1 VOB/A,
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren,
- Begleitung der Bedarfsstellen hinsichtlich der vergaberechtlichen Behandlung von Auftragsänderungen und Nachträgen sowie Aufbau eines systematischen Nachtragsmanagements.

Die Gemeinde Much hat bereits Überlegungen angestellt, eine zentrale Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit einzurichten, das Vorhaben jedoch aus wirtschaftlichen Gründen und nicht kompatibler Arbeitsweisen und Ziele wieder verworfen. Aus Sicht der gpaNRW ist

²² Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.

Nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen sieht die VOB/A in bestimmten Fällen eine Informationspflicht vor. Gem. § 20 Abs. 3 VOB/A gilt dies bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Das ist die so genannte ex-post-Information.

eine zentrale Vergabestelle jedoch ein wesentlicher Baustein zur Korruptionsprävention und für eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung im Beschaffungswesen ist sie zu befürworten und im Rahmen der zunehmenden Digitalisierung auch möglich. Es ergeben sich folgende wesentliche Vorteile durch die Einrichtung und Nutzung einer Zentralen Vergabestelle:

- Vergaberechtliches Fachwissen ist gebündelt und muss nicht mehrfach vorgehalten werden. Wiederkehrende Aufgaben werden zentral und damit routiniert und effizient durchgeführt.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune werden einheitlich angewendet, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stets gewahrt bleibt.
- Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt die dazu beitragen, die Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher abzuwickeln.
- Komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedenen Fachbereichen einer Kommune werden standardisiert und effizient bearbeitet.
- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des Vergabeverfahrens weitgehend unterbunden ist.

Die Bedarfsstellen sollten so lange wie möglich nicht im direkten Kontakt mit den Bietenden stehen bzw. den Kreis der Bietenden nicht kennen. Eine zentrale Vergabestelle würde die Belegschaft bei den vielen Vergabeverfahren der Gemeinde Much entlasten. Auch bei der Durchführung von Maßnahmen mit Fördermitteln sind die Vergaberechtsvorschriften explizit anzuwenden, deren Erfüllung fundiertes vergaberechtliches Fachwissen voraussetzt. Das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch Rückforderungen aufgrund eines nicht Fördermittelprogramm konform durchgeführten Vergabeverfahrens sollte die Gemeinde daher so weit wie möglich durch die Einbindung der zentralen Vergabestelle reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dann können die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.

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

Die derzeit gültige Dienstanweisung für das Vergabewesen in der Gemeinde Much aus dem Jahr 2008 ist in vielen Punkten in Bezug auf die Gesetze und Schwellenwerte bzw. Wertgrenzen nicht mehr aktuell. Es wurde Anfang 2022 bereits eine neue Dienstanweisung aufgestellt. Sie ist jedoch noch nicht in Kraft. Das Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung

der gpaNRW bildete die Grundlage. Die neue, als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fassung ab Dezember 2022²³ berücksichtigt bereits die aktuellen Schwellenwerte für EU-Vergaben (seit 01. Januar 2022) und Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen²⁴ (seit 06. Dezember 2022) sowie das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz (seit 01. Juni 2022). Diese sollte für die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen in der Gemeinde Much verwendet werden.

Regelungen in Dienstanweisungen sollten verständlich formuliert werden, um die eindeutige Rechtsanwendung für die Beschäftigten zu gewährleisten. Damit die Belegschaft nicht verunsichert und die Anwendung erschwert wird, sollte das Regelwerk nicht zu häufig geändert werden müssen. Daher sollten die jeweils aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Dienstanweisung für das Vergabewesen aufgeführt werden. Grund ist, dass die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden. So müsste bei Änderungen lediglich die Anlage aktualisiert werden und die Beschäftigten hätten auch bei sich ändernden Wertgrenzen alle maßgeblichen Vorgaben für die Vergabedurchführung in einem Dokument aktualisiert zusammengefasst.

Die Abwasserbeseitigung der Gemeinde Much wird in der Rechtsform einer eigenbetrieblichen Einrichtung ausgeübt. Die Gemeindewerke nutzen ebenfalls das Vergabemanagementsystem. Das „Vergaberecht“ aus dem Rathaus ist jedoch nicht in die Vergabeverfahren involviert. Beide Stellen können gegenseitig die Vergabeverfahren einsehen und man unterstützt sich, z. B. bei Submissionsterminen zur Wahrung des Vieraugenprinzips.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte die Vergabeverfahren der Gemeindewerke im Interesse der einheitlichen Verwaltungsführung gemäß § 6 EigVO NRW²⁵ in das Ablaufsystem der Gemeinde integrieren. Die Gemeinde sollte die Dienstanweisungen für das Vergabewesen und für die Vorbeugung von Korruption aktualisieren und sicherstellen, dass sie auch von den Gemeindewerken angewendet werden.

Die Gemeinde sollte über die wesentlichen Regelungsinhalte hinaus in einer Dienstanweisung für das Vergabewesen nachstehende Punkte aufgreifen:

- Geltungsbereich für die Fachbereiche und die Gemeindewerke, damit die Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden, die Gemeindewerke von der Kompetenz der Vergabestelle profitieren können und das Vieraugenprinzip gewahrt wird,
- aktuell gültige Wertgrenzenregelungen, die zwischen nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterscheiden und maßgeblich sind für die Wahl der Verfahrensart,
- vergaberechtliche Grundlagen in nachvollziehbarer Form (keine Gesetzestexte bzw. Verweise darauf),

²³ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung>

²⁴ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunalen Vergabegrundsätze)

²⁵ Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW)

- Abgrenzung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Bedarfsstelle und Vergabestelle, ggf. mit einer externen Vergabestelle,
- die Verwendung der Formulare zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise im Vergabeverfahren, z. B. für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die Formulare aus dem Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen (VHB NRW) und für die Vergabe von Bauaufträgen die Formulare aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB),
- Umgang mit Auftragsänderungen und Nachträgen hinsichtlich der Einbindung der zentralen Vergabestelle sowie der Nacherfassung in die Vergabesoftware (vgl. Kapitel 2.6 Nachtragswesen).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen schnellstmöglich final bearbeiten und in Kraft setzen. Darin sollten die aktuellen Gesetze und Wertgrenzen genannt sowie die Zuständigkeiten der Vergabestelle und der Bedarfsstellen geregelt und abgegrenzt sein.

Als Optimierungsmöglichkeit des Vergabewesens sehen wir darüber hinaus eine vollständige Dokumentation des Vergabeverfahrens einschließlich der später ggf. notwendigen Nachträge und Auftragsänderungen in einem zentralen Controlling. Das sollte auch die Besonderheiten in der Phase der Vertragsausführung und das Nachtragswesen erfassen. Entsprechend sollte eine Regelung in die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen aufgenommen werden.

Für die förmliche Abnahme von Bauleistungen gemäß § 12 VOB/B fertigt die Gemeinde Much Abnahmeprotokolle mit Hilfe der Formblätter aus dem VHB oder vergleichbaren Formularen. In diesem Protokoll werden erkennbare Mängel festgehalten und zur Beseitigung mit einer Frist versehen. Durch die Unterschrift der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters aus dem Hoch- oder Tiefbau wird dokumentiert, dass die Mängel beseitigt sind. Die Gewährleistungsfristen für den Hoch- und Tiefbau werden zentral im „Vergaberecht“ bzw. in den Gemeindewerken nachgehalten.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit, über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²⁶

²⁶ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

→ Feststellung

Die Gemeinde Much hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde nicht.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²⁷ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁸ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Gemeinde Much** hält – wie die meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen – keine örtliche Rechnungsprüfung vor. Für die Prüfung ihrer Jahresabschlüsse beauftragt die Gemeinde eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus ist diese nicht mit den Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung wie zum Beispiel der Prüfung der Vergabeverfahren der Gemeinde Much betraut. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss prüft gemäß § 59 Abs. 3 GO NRW die Jahresabschlüsse, nicht jedoch einzelne Vergabeverfahren. Der Haupt- und Finanzausschuss entscheidet über die Angelegenheiten im Vergabe- und Verdingungswesen aus allen Bereichen der Verwaltung, soweit die Auftragssumme den Betrag von 50.000 Euro übersteigt²⁹. Ansonsten gibt es in Much keine Regelungen für eine unabhängige und systematische fachliche Prüfung der Vergabeverfahren. Die rechtskonforme Durchführung der Vergabeverfahren und der Abwicklung des Nachtragswesens obliegt der jeweiligen Bedarfsstelle.

Auch wenn die Gemeinde Much sich ohne Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung im gesetzlich vorgegebenen Rahmen bewegt, erachtet die gpaNRW die Sicherstellung einer prozessbegleitenden Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW kann dafür die Lösung sein. In einigen Vergleichskommunen hat sich für Vergabeprüfungen eine hierfür bestellte, entsprechend geschulte Person bewährt, die die Verfahren regelmäßig und verbindlich begleitet.

Darüber hinaus wickeln viele Kommunen Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Die Zuwendungsbescheide binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei

²⁷ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁸ 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.

²⁹ Zuständigkeitsordnung der Gemeinde Much vom 16. Dezember 2020

einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittlrückforderungen. Das führt regelmäßig zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch sachkundige und hierfür bestellte Personen kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen und die Kommunen vor Schaden bewahren. Zudem ist die Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Korruptionsgefährdung verbunden.

Eine prozessbegleitende Vergabeprüfung ist empfehlenswert und sollte mit der neuen Dienst-anweisung für das Vergabewesen eingeführt werden. Wesentliche Stationen sind hierbei:

- Vor Auftragserteilung sollte das Vergabeverfahren geprüft werden. Der Prüfvermerk sollte den Vergabeunterlagen beigelegt werden. Erst nach Zustimmung kann der Auftrag erteilt werden.
- Wesentliche Auftragsänderungen und -erweiterungen (Nachträge), die ebenfalls einer vergaberechtlichen Bewertung bedürfen, sollten der eingerichteten Stelle angezeigt werden. Die Gemeinde Much kann entsprechende Wertgrenzen dafür festlegen. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen vorzulegen sind.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die beauftragte Instanz bei Submissionen und/oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte sie über Submissi-onstermine und Abnahmetermine informiert werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sollten der Instanz und der Vergabestelle unverzüglich angezeigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte die rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Wir empfehlen mindestens stichpro-benartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprä-vention zu stärken.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Much verfügt über eine „Dienst-anweisung über das Verhalten bei der An-nahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile) der Gemeindeverwaltung Much vom 25.02.2002“ in der Fassung vom 26. Januar 2006. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle ge-setzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG³⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG) wird in der „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ der **Gemeinde Much** aus dem Jahr 2006 nicht erwähnt. Dabei enthält das KorruptionsbG konkrete Vorgaben, die öffentliche Stellen wie die Gemeindeverwaltung umzusetzen haben. Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach, zuletzt in der aktuellen Fassung vom 01. Juni 2022, grundlegend geändert und konkretisiert. Durch den Wegfall der Regelungen zum Vergaberegister haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen verschoben. Neben einer Dienstanweisung für das Vergabewesen sollte auch eine eigenständige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorhanden sein, die auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen Bezug nimmt.

Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention³¹ auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Gemeinde orientieren. Die Erarbeitung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention steht unmittelbar nach der neuen Dienstanweisung zum Vergabewesen an. Nach In-Kraft-Treten der Dienstanweisung sollten die Beschäftigten den Erhalt und die Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention durch Unterschrift bestätigen.

³⁰ 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)

³¹ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen. Die Gemeinde strebt das Inkrafttreten der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zum Ende des Jahres 2023 an.

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

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

Stattdessen wurde eine Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 eingeführt. Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz³² (WRegG) ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags verpflichtet, in einem Verfahren über die Vergabe eines öffentlichen Auftrages mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRegG treffen und die Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis durchführen.

Gemäß der bestehenden Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken sollen die unmittelbaren Vorgesetzten in den Dienststellen unverzüglich informiert werden. Das weitere Vorgehen wird in jedem Einzelfall mit dem Hauptamt abgestimmt. Die Anzeigepflichten und das weitere Vorgehen sind nun in § 3 Abs. 1 KorruptionsbG

³² Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)

geregelt: Der Bürgermeister muss in seiner Eigenschaft als Leiter der öffentlichen Stelle und verantwortliche Person die Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten dem Landeskriminalamt anzeigen.

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

- Die Gemeinde Much hat in ihrer „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ die besonders gefährdeten Bereiche aufgelistet.

Der Grundsatz der Definition der korruptionsgefährdeten Bereiche und die Feststellung der entsprechenden Arbeitsplätze ist nun in § 10 KorruptionsbG geregelt. Die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen sind nun explizit verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Wir verweisen auf den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass). Der Erlass ersetzt den vorherigen Runderlass vom 20. August 2014.

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

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

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

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mittels einer externen Moderation ablaufen.

Hier schließt sich ein neues Thema im Zusammenhang mit der Korruptionsvermeidung und dem Anzeigen von Verdachtsfällen unmittelbar an: die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern³³, das so genannte Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) bzw. die EU-Whistleblower-Richtlinie. Das Gesetz ist zum 02. Juli 2023 in Kraft getreten und verpflichtet öffentliche Beschäftigungsgebende zur Einrichtung von Meldestellen. Gleichwohl ist zu beachten, dass für Kommunen das Bundesgesetz noch nicht unmittelbar rechtlich relevant ist. Dafür bedarf es eines entsprechenden Landesgesetzes. Dieses liegt inzwischen als Entwurf vor, ist aber noch nicht in Kraft getreten.

- Die Gemeinde Much hat sich bereits verschiedene IT-Systeme bzgl. des HinSchG vorstellen lassen und sie bewertet. Der Auftrag wird kurzfristig vergeben. Die Meldestelle wird für interne Hinweisgebende schnellstmöglich online geschaltet. Eine Dienstvereinbarung zur Regelung der Prozesse ist in Arbeit.

Eine aktive Sensibilisierung für Korruptionspräventionsaspekte könnte die Gemeinde erreichen, wenn sie die Beschäftigten über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention in Form der jährlichen Unterweisung der Belegschaft, einer (Online-)Schulung oder über Veröffentlichungen im Intranet zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten würde. Verantwortlich für diese Aufgabe könnte sich eine mit dem Korruptionsschutz beauftragte Person erklären.

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr³⁴:

- Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung,

³³ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

³⁴ Aufzählung ist nicht abschließend

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

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

→ **Empfehlung**

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

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

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

Diese Angaben sind in geeigneter Form, z. B. auf der Homepage oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen. Die gemäß § 7 KorruptionsbG erforderlichen Angaben weichen im Umfang der Veröffentlichungspflichten im Jahresabschluss nach § 95 Abs. 3 GO NRW leicht ab. Die Abfragen an die Mitglieder der Gremien erfolgen jährlich an zentraler Stelle und werden veröffentlicht. Derzeit läuft die Suchanfrage zum Bürgerinformationssystem auf der Homepage jedoch ins Leere. Das Defizit ist bekannt und wird noch im laufenden Jahr (2023) bereinigt.

→ **Empfehlung**

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

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

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

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

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

Nach Auskunft der Gemeinde Much werden die Nebentätigkeiten des Bürgermeisters dem Rat entsprechend den gesetzlichen Regelungen bekannt gemacht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten nach § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe umgesetzt wird.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte sicherstellen, dass die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG im Ratsinformationssystem abrufbar sind. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

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 Much greift das Thema Sponsoring in verschiedenen Regelwerken auf, was die Anwendung erschwert. Die Allgemeinen Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen sind nicht mehr aktuell. Ein Mustervertrag ist vorhanden.

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 Much** hat Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen getroffen. Sie sind an verschiedenen Stellen zu finden: in den „Allgemeine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen im Bereich der Gemeindeverwaltung Much“ aus dem Jahr 2007, in der „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken“ aus dem Jahr 2006 sowie in Sonder- und Rahmendienstregelungen. Darüber hinaus verfügt die Gemeinde Much über einen Mustervertrag. Sponsoringverträge erfolgen für die Dauer der Veranstaltungen in Much, für die sie abgeschlossen werden.

Die Allgemeinen Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen beinhalten Verweise auf Vorschriften, die nicht mehr gültig sind. Die Gemeinde Much sollte die Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen der aktuellen Gesetzeslage (vgl. Kapitel 2.4 Korruptionsprävention) anpassen und in einer Dienstanweisung zum Thema Sponsoring zusammenfassen. Die Gemeinde sollte zudem verbindlich festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringvereinbarung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.

Der Muster-Sponsoringvertrag enthält neben der zeitlichen Befristung der Laufzeit auch eine Kündigungsklausel. Darüber hinaus tragen die Sponsoren das Kostenrisiko, sofern Nebenkosten entstehen. Der Mustervertrag enthält auch eine Klausel zur Haftungsfreistellung der Gemeinde. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche der Sponsorgebenden oder etwaiger Dritter ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Im Sponsoringvertrag werden sowohl die Leistungen der Gemeinde als auch die der Sponsorgebenden festgelegt. Der Inhalt jedes Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen. In den „Allgemeine Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen im Bereich der Gemeindeverwaltung Much“ ist die zwingende Abstimmung der Sponsoringaktivität mit der Kämmerei vorgeschrieben. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor rechtswirksamer Unterzeichnung mit dem hierfür zuständigen Fachbereich 1 „Zentrale Dienste und

Finanzen“ abzustimmen sind. Dies könnte z. B. mit der geplanten Einführung des Tax Compliance Management Systems (TCMS)³⁵ verbindlich für die praktische Anwendung geregelt werden. Die entsprechende Dienstanweisung zur „Tax Compliance“ ist zur Einführung für Anfang 2024 geplant. Nur wenn die Finanz- und Steuerexperten frühzeitig eingebunden sind, ist die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring zeitnah aktualisieren und in einer neuen Dienstanweisung zum Thema Sponsoring zusammenfassen. Darin sollten die finalen Zuständigkeiten für die Vertragsunterzeichnung geregelt werden.

Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Gemeinde Much für die Erstellung ihrer Dienstanweisung orientieren.

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

Der jährliche Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten der Gemeinde sollte durch den Fachbereich 1 Zentrale Dienste und Finanzen erstellt und dem Rat bis zum 31. März des Folgejahres vorgelegt werden.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.³⁶ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

³⁵ Die Tax Compliance ist die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und Pflichten im Bereich Steuern. Ein Tax Compliance Management System (TCMS) dient der Sicherstellung gesetzeskonformen Verhaltens im Steuerbereich.

³⁶ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Gemeinde Much weist im Vergleichsjahr 2021 hohe Abweichungen vom Auftragswert auf. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sowie in der Häufigkeit und Höhe der erteilten Nachtragsaufträge.

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. In den Jahren 2020 bis Mai 2022 hat die **Gemeinde Much** 36 Baumaßnahmen angegeben.

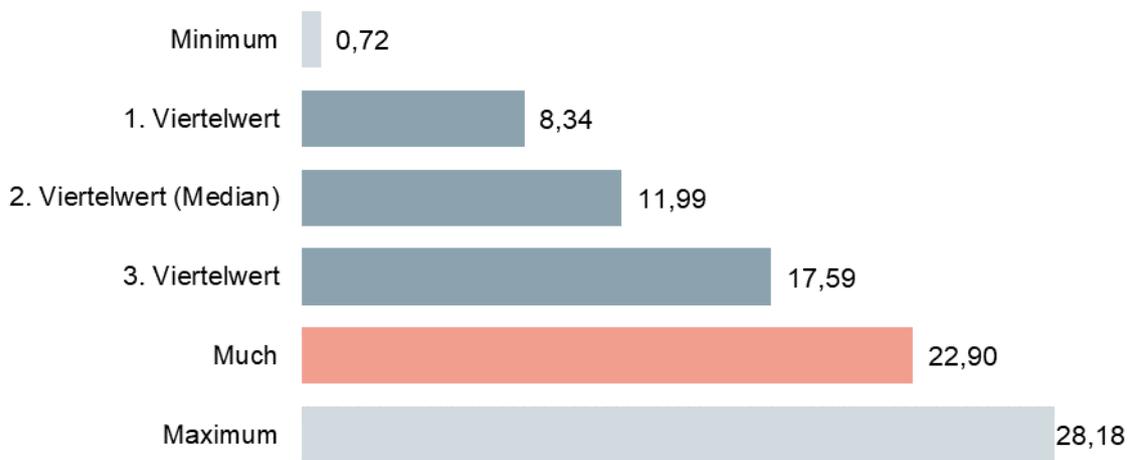
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022 ^{*)}

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	16.800.711	
Abrechnungssummen	16.861.690	
Summe der Unterschreitungen	1.647.635	9,81
Summe der Überschreitungen	1.708.614	10,17
Summe der Abweichungen absolut	3.356.249	19,98

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

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Much 17 Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (13.283.661 Euro in 2021) in Höhe von insgesamt 3.042.123 Euro. Davon sind jeweils rund 1,5 Mio. Euro Überschreitungen und Unterschreitungen. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Much damit wie folgt ein ($3.042.123 \text{ Euro} \times 100 / 13.283.661 \text{ Euro}$):

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die prozentuale Abweichung der Abrechnungssummen zum Auftragswert liegt in der Gemeinde Much im Jahr 2021 damit im obersten Viertel im interkommunalen Vergleich. In den anderen Jahren 2020 und 2022 liegen die Werte bei 9,5 bzw. 4,7 Prozent. Diese beiden Werte liegen unter dem Median im jeweiligen Jahr. Insgesamt über die Jahre 2020 bis 2022 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von fast 20 Prozent.

Die 17 Vergaben im Jahr 2021 hat die Gemeinde Much mit rund 13,3 Mio. Euro netto abgerechnet. Hierbei handelt es sich um ein Jahr mit besonders hohen Auftragsvolumina: Die Gemeinde hatte den Erweiterungs-Neubau der Gesamtschule Much als Baumaßnahme im nicht-offenen EU-Verfahren mit einer Abrechnungssumme in Höhe von 9,2 Mio. Euro vergeben. Dazu kamen die Gestaltung der Außenanlagen am Erweiterungs-Neubau der Gesamtschule Much inkl. Parkplatz Eichenweg sowie zwei Niederschlagswasseranlagen. Alle Maßnahmen zusammen hatten ein Volumen in Höhe von rund 3,5 Mio. Euro.

Im Jahr 2021 wurden bei 14 (von 17) Baumaßnahmen Nachtragsaufträge in Höhe von insgesamt über 1,1 Mio. Euro erteilt. Dies entspricht einem Anteil an den Schlussrechnungssummen von fast 8,5 Prozent. Damit liegt die Gemeinde Much wiederum im obersten Viertel im interkommunalen Vergleich. Zudem fallen bei den Abrechnungswerten erhebliche Schwankungen auf: Mehrere Auftragswerte wurden mit der Schlussrechnung mit bis zu 20 oder 30, in einem Fall mit 90 Prozent unterschritten, andere mit 20, 30 und bis über 50 Prozent überschritten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch auftragnehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich nicht immer verhindert werden. Allerdings kann die Verwaltung Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen: Wesentliche Ansatzpunkte sind eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung (Gutachten, Sondierungen, Kernbohrungen usw.) sowie eine möglichst exakte Mengenermittlung und Leistungsbeschreibung. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu möglichst geringen Auftragsänderungen kommen sollte. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären. Die vergleichsweise hohen Abweichungen in Much können ein Indiz dafür sein, dass die Gemeinde in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial hat.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse und Mengenermittlungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.

Die häufigen und erheblichen Abweichungen von den Auftragswerten kann auftragnehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Gemeinde über die vertraglich festgelegten Einheitspreise verhandeln zu wollen. Außerdem unterliegen Nachtragspreise nicht den Wettbewerbsbedingungen. Dies sollte die Gemeinde Much aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in nachfolgenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden. Auch sollten bei erkennbar erforderlichen Nachträgen Leistungen förmlich nachbeauftragt und auf den Nachtragsaufträgen im Optimalfall der neue Auftragswert ausgewiesen werden. Dies erhöht die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

→ **Empfehlung**

Hohe Auftragsänderungen sollte die Gemeinde Much nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen.

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

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Much verfügt in der derzeit geltenden „Dienstanweisung für das Vergabewesen in der Gemeinde Much“ über Regelungen für Änderungen des Auftrags. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den Bedarfsstellen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet 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.

Die **Gemeinde Much** hat in der derzeit gültigen Dienstanweisung für das Vergabewesen Ausführungen zum Umgang mit Auftragsänderungen getroffen. Die Bedarfsstellen sollen von Auftragnehmern ein Nachtragsangebot fordern und den § 2 VOB/B (Vergütung) berücksichtigen. Darüber hinaus sollen gemäß Zuständigkeitsordnung der Gemeinde Much Nachtragsangebote ab 20.000 Euro dem zuständigen Ausschuss zur Entscheidung vorgelegt werden.

Für Auftragsänderungen und Nachträge sind wie bei der Erstvergabe die einschlägigen Vorschriften in der jeweiligen Fassung zu beachten. Das betrifft hier speziell das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). Diese Verordnungen kennt die derzeit gültige Fassung der Dienstanweisung für das Vergabewesen in der Gemeinde Much aus dem Jahr 2006 nicht oder nur in alten Fassungen.

Dabei bedürfen bei Bauvorgaben lt. VOB/A nur Vertragsänderungen, die zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, keines neuen Vergabeverfahrens. Für nicht erforderliche Änderungen ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen (§ 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B): Bei zu erbringenden Leistungen, die nicht zur Erfüllung des Vertragszwecks erforderlich sind, deren Ausführung durch den Auftragnehmer aber zweckmäßig ist³⁷, handelt sich um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag und nicht um eine Nachtragsvereinbarung zum bestehenden Auftrag. Für diese Leistungen ist grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen.

Sofern die Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen nach § 3a Abs. 3 VOB/A vorliegen, ist es zulässig, dem bisherigen Auftragnehmer – mit seiner Zustimmung – die nachträglichen Leistungen ohne Wettbewerb zu übertragen. Jeder dieser Vorgänge ist vor der Beauftragung zu prüfen und zu dokumentieren.

³⁷ Z. B. Auftragsweiterungen aufgrund günstiger Angebotspreise

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen das Erfordernis von Auftragsänderungen und Nachträgen fachlich begründen können, mit einer vergaberechtlichen Betrachtung sowie der wirtschaftlichen Bewertung jedoch oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Mengenerhöhungen werden meist ohnehin ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht dokumentiert und begründet. Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab einer zu bestimmenden Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle bewährt.

→ **Empfehlung**

Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen rechtzeitig vor der Auftragserteilung der zentralen Vergabestelle oder einer entsprechenden Instanz zur weiteren unabhängigen vergaberechtlichen Prüfung zuleiten. Der Vorgang sollte dokumentiert und im digitalen Projektordner zur späteren Auswertung nacherfasst werden.

Die Gemeinde Much nimmt bisher keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling, zumindest ab einem bestimmten Auftragswert, könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu teilweise Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Die Vergabestelle sollte auch für das Nachtragsmanagement zuständig sein. Folgt die Gemeinde unserer Empfehlung und implementiert ein systematisches Nachtragsmanagement, sollte hiermit auch die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals bei der zentralen Vergabestelle einhergehen (vgl. Kapitel 2.3 Organisation des Vergabewesens).

→ **Empfehlung**

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

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen der aktuellen Gesetzeslage anpassen und die Regelungen in die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen aufnehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Much 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 Much 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 2023 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Much hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Eine zentrale Vergabestelle ist nicht vorhanden. Die Gemeinde nutzt ein Vergabemanagementsystem. Die derzeitige Dienstanweisung für das Vergabewesen ist nicht mehr aktuell.	85	E1.1	Die Gemeinde Much sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dann können die Vergabeverfahren einheitlich und rechtssicher abgewickelt werden und die Belegschaft wird entlastet.	87
			E1.2	Die Gemeinde Much sollte die Vergabeverfahren der Gemeindewerke im Interesse der einheitlichen Verwaltungsführung gemäß § 6 EigVO NRW in das Ablaufsystem der Gemeinde integrieren. Die Gemeinde sollte die Dienstanweisungen für das Vergabewesen und für die Vorbeugung von Korruption aktualisieren und sicherstellen, dass sie auch von den Gemeindewerken angewendet werden.	88
			E1.3	Die Gemeinde Much sollte die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen schnellstmöglich final bearbeiten und in Kraft setzen. Darin sollten die aktuellen Gesetze und Wertgrenzen genannt sowie die Zuständigkeiten der Vergabestelle und der Bedarfsstellen geregelt und abgegrenzt sein.	89
F2	Die Gemeinde Much hat keine Regelungen für eine unabhängige Überwachung hinsichtlich der getätigten Vergabeverfahren getroffen. Alternativmöglichkeiten zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde nicht.	90	E2	Die Gemeinde Much sollte die rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Wir empfehlen mindestens stichprobenartige Kontrollen, um die Vergabedurchführung zu unterstützen und die Korruptionsprävention zu stärken.	91

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Much verfügt über eine „Dienstanweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken (Vorteile) der Gemeindeverwaltung Much vom 25.02.2002“ in der Fassung vom 26. Januar 2006. Sie ist veraltet. Wesentliche aktuelle gesetzliche Vorgaben sind nicht enthalten. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse wurde nicht durchgeführt.	91	E3.1	Die Gemeinde sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung von Korruption in einer Dienstanweisung zeitnah und verbindlich regeln, um nicht gegen geltendes Recht zu verstoßen. Die Gemeinde strebt das Inkrafttreten der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zum Ende des Jahres 2023 an.	93
			E3.2	Die Gemeinde Much sollte eine Regelung für Anfragen nach § 6 Abs. 1 WRRegG treffen und die Anfrage an das Gewerbezentralregister für die Übergangsfrist auf freiwilliger Basis durchführen.	93
			E3.3	Die Gemeinde Much sollte zeitnah eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv einbeziehen. Dies könnte in Form eines Workshops oder mittels einer externen Moderation ablaufen.	95
			E3.4	Die Gemeinde Much sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt. Die Gemeinde sollte ihre Beschäftigten jährlich, z. B. durch Schulungen, über die Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie für das Thema sensibilisieren.	96
			E3.5	Die Gemeinde Much sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Veröffentlichungspflichten nach § 7 KorruptionsbG treffen. Sie sollte sicherstellen, dass die Auskünfte der Mitglieder der Gremien jährlich veröffentlicht werden.	97
			E3.6	Die Gemeinde Much sollte in der neuen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention Regelungen für die Anzeigepflichten nach § 8 KorruptionsbG treffen und sicherstellen, dass die Vorgabe umgesetzt wird.	97
			E3.7	Die Gemeinde Much sollte sicherstellen, dass die Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG im Ratsinformationssystem abrufbar sind. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Much greift das Thema Sponsoring in verschiedenen Regelwerken auf, was die Anwendung erschwert. Die Allgemeinen Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen sind nicht mehr aktuell. Ein Mustervertrag ist vorhanden.	98	E4	Die Gemeinde Much sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring zeitnah aktualisieren und in einer neuen Dienstanweisung zum Thema Sponsoring zusammenfassen. Darin sollten die finalen Zuständigkeiten für die Vertragsunterzeichnung geregelt werden.	99
Nachtragswesen					
F5	Die Gemeinde Much weist im Vergleichsjahr 2021 hohe Abweichungen vom Auftragswert auf. Die Gründe liegen in vielen Über- und Unterschreitungen der Auftragswerte sowie in der Häufigkeit und Höhe der erteilten Nachtragsaufträge.	100	E5.1	Die Gemeinde Much sollte Sorge tragen, die ausgeschriebene und beauftragte Leistung den Auftragswerten entsprechend abzurechnen. Damit kann sie Nachforderungen durch Auftrag nehmende Firmen aufgrund erheblicher Über- oder Unterschreitungen vermeiden.	102
			E5.2	Die Gemeinde Much sollte für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse und Mengenermittlungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Dies kann Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und damit verbundene Zeitverzögerungen in der Bauausführung verringern.	102
			E5.3	Hohe Auftragsänderungen sollte die Gemeinde Much nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Ausschreibungen nutzen.	102
F6	Die Gemeinde Much verfügt in der derzeit geltenden „Dienstanweisung für das Vergabewesen in der Gemeinde Much“ über Regelungen für Änderungen des Auftrags. Die fachliche und vergaberechtliche Prüfung obliegt den Bedarfsstellen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	102	E6.1	Die Bedarfsstellen sollten nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann. Sie sollten die Unterlagen rechtzeitig vor der Auftragserteilung der zentralen Vergabestelle oder einer entsprechenden Instanz zur weiteren unabhängigen vergaberechtlichen Prüfung zuleiten. Der Vorgang sollte dokumentiert und im digitalen Projektordner zur späteren Auswertung nacherfasst werden.	104
			E6.2	Mit der zentralen Auswertung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge und Auftragsänderungen hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit sowie der beteiligten Unternehmen.	104

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.3 Die Gemeinde Much sollte die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen der aktuellen Gesetzeslage anpassen und die Regelungen in die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen aufnehmen.	104
Maßnahmenbetrachtung				
F7	Die Gemeinde Much konnte nicht alle erforderlichen Unterlagen für die Maßnahmenbetrachtung vorlegen und verstößt damit gegen die Dokumentation und Informationspflichten gemäß § 20 VOB/A. Bei der Dokumentation der Maßnahmen sowie der nachvollziehbaren Begründung von Entscheidungen bei der Durchführung sehen wir Optimierungsbedarf.			
F8	Bei fehlenden Unterlagen wie der ex-post-Information handelt es sich um einen Rechtsverstoß gegen die Dokumentation und Informationspflichten gemäß § 20 VOB/A. Die Gemeindewerke haben versichert, dass es sich aufgrund einer vorübergehenden personellen Unterbesetzung um eine Ausnahme handelte und die Dokumentationspflichten grundsätzlich beachtet werden.			
F9	Auch bei diesem Vergabeverfahren fehlten die erforderlichen Vergabebekanntmachungen gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A vor der beabsichtigten beschränkten Ausschreibung (ex-ante-Veröffentlichung) und nach der Zuschlagserteilung (ex-post-Veröffentlichung) sowie die Anfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG (alt).		E9 Die Gemeinde Much sollte sicherstellen, dass alle Vergabeverfahren einheitlich geführt und den gesetzlichen Vorgaben entsprechend zeitnah und fortlaufend dokumentiert werden. Dafür sollten ein Workflow sowie Regelungen per neuer Dienstanweisung für das Vergabewesen installiert und kontrolliert werden. Viele der erforderlichen Tätigkeiten sollten zur Einhaltung der Rechtmäßigkeit und aus Effizienzgründen zentral in einer Vergabestelle angesiedelt werden.	Fehler ! Textmarke nicht definiert.

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Gemeinde Much ist mit zwei Grundschulen und einer Gesamtschule einer der eher kleineren Schulträger unter den derzeit von der gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen. Im Schuljahr 2021/2022 wurden 325 Kinder in der Gemeinschaftsgrundschule Klosterstraße und 172 Kinder in der Janusz-Korczak-Schule im Ortsteil Marienfeld unterrichtet. 847 Schülerinnen und Schüler besuchten die Gesamtschule Much.

Einen maßgeblichen Schub hat das digitalisierte Lernen und Unterrichten unabhängig von den Herausforderungen der Corona-Pandemie schon mehrere Jahre zuvor durch den DigitalPakt Schulen bekommen. So hat auch die Gemeinde Much 2017 begonnen, ihre strategische Ausrichtung bei der Ausstattung der Schulen mit digitalen Medien festzulegen. Dies mündete in die Entscheidung für ein gemischtes Betriebsmodell mit geregelter Aufgabenverteilung zwischen der Gemeindeverwaltung als Schulträger, der Stadt Hennef als beauftragtem Dienstleister und den Schulen.

Diese Konstellation bietet gute Rahmenbedingungen, um die Schul-IT zielgerichtet und strukturiert zu steuern. Gleichwohl wurden bestimmte, für eine erfolgreiche Schuldigitalisierung wichtige Einzelaspekte der Steuerung und Planung noch nicht optimal umgesetzt. Derzeit arbeitet

die Gemeinde Much aktiv daran, die Steuerungsmechanismen besser auszugestalten. Die Gründe für entstandene Verzögerungen sind unterschiedlich. Eine Rolle wird indes gespielt haben, dass die Situation der Schul-IT in Much in der jüngeren Vergangenheit durch eine längere Stellenvakanz und damit durch einen Bruch in der Kontinuität bei der Aufgabenerfüllung geprägt war.

Dass Optimierungsmöglichkeiten bestehen, ist von allen Beteiligten erkannt. Perspektivisch ist eine erheblich verbesserte Situation vor allem bei der derzeit noch ausstehenden schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung zu erwarten. Diese ist ein sinnvolles Instrument, um künftige Maßnahmen und Investitionen unter Einbeziehung aller Interessenlagen fachlich koordiniert zu planen und zu priorisieren sowie die Rahmenbedingungen für die IT in den Schulen strategisch abzusichern.

Eine Supportvereinbarung zwischen Schulträger und Schulen als Teilaspekt des Abstimmungs- und Kommunikationsprozesses und zur detaillierten Definition von Rollen und Verantwortlichkeiten liegt bereits im Entwurf vor. Auch eine künftig vermehrte Standardisierung der IT-Ausstattung der Schulen wird in den Blick genommen. Diese ist nicht nur für einen sicheren und wirtschaftlichen IT-Betrieb, sondern auch für „weiche“ Faktoren wie Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler im Zuständigkeitsbereich des Schulträgers von besonderer Bedeutung.

Unter dem Aspekt der IT-Sicherheit in den Schulen stellt sich die Situation in Much positiver dar als bei der Mehrheit der bisher geprüften Schulträger unter den kleinen kreisangehörigen Kommunen. Dennoch bestehen Handlungsmöglichkeiten, bei bestimmten Einzelaspekten das Sicherheitsniveau zu erhöhen.

In der Gesamtbetrachtung bildet der gegenwärtige Stand eine gute Grundlage, um die digitale Transformation in den Schulen der Gemeinde Much zukunftssicher und wirtschaftlich weiterzuentwickeln.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

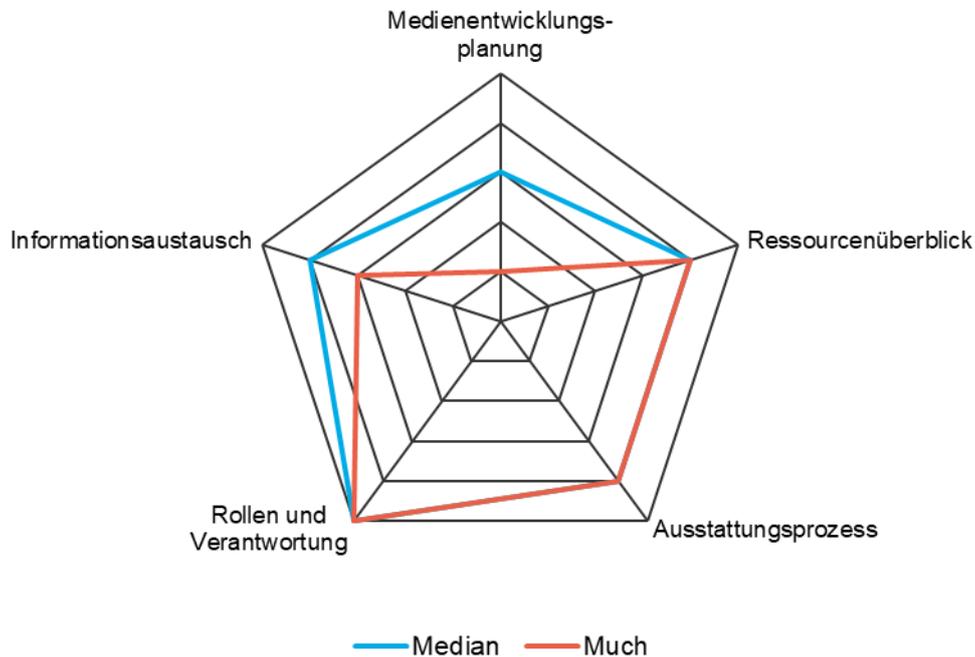
Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT sind in der Gemeinde Much grundsätzlich gut. Deutlicher Optimierungsspielraum besteht jedoch insbesondere noch bei der schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung. Derzeit arbeitet die Gemeinde als Schulträger aktiv an einer Verbesserung einzelner Steuerungsmechanismen.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, 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 bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der **Gemeinde Much** zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



Bei der Digitalisierung der Schulen ist ein komplexes Themenfeld betroffen, das eine sorgfältige, koordinierte und langfristige Planung erfordert. Das Risiko von Fehlplanungen mit der Folge, dass ineffektive Strukturen geschaffen und Ressourcen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, ist dementsprechend hoch.

Für die drei Schulen in der **Gemeinde Much** wurden seinerzeit technisch-pädagogische Einsatzkonzepte als formelle Voraussetzung für die Beantragung der Fördermittel aus dem Digitalpakt erstellt. Diese bilden die Grundlage dafür, dass die Anforderungen an die zu beschaffende IT-Ausstattung sich unmittelbar an der pädagogischen Ausrichtung und Zielsetzung der einzelnen Schule orientieren. In diesem Kontext definieren die Einsatzkonzepte auch die Anforderungen an die IT-Grundstruktur (Internetanbindung, WLAN) und den aus dem Unterrichten mit digitalen Medien resultierenden Qualifikationsbedarf der Lehrkräfte.

Eine Medienentwicklungsplanung, in der die einzelnen Konzepte zu einer koordinierten, schulübergreifenden Gesamtplanung der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT zusammengefasst sind, liegt indes noch nicht vor. Mit der Anzahl der Schulen und der Unterschiedlichkeit der Schulformen im Zuständigkeitsbereich eines Schulträgers steigen die Anforderungen an die Planungs- und Steuerungsinstrumente. Im Umkehrschluss sollte die recht gute Überschaubarkeit der Schullandschaft in Much berücksichtigt werden, wenn es um die konkrete Ausgestaltung dieser Instrumente geht.

In Nordrhein-Westfalen gibt es keine formalen Vorgaben für den Inhalt und Umfang eines Medienentwicklungsplans. Dies schafft Spielraum für Lösungen, die pragmatisch sind und dennoch die Ziele einer schulübergreifenden Planung und Koordination des digitalisierten Lernens und Unterrichts umfassend erfüllen können. Eine solche auf die Gemeinde Much zugeschnittene Planung würde demnach nicht erfordern, in Konzepten und Serviceverträgen verankerte Inhalte

vollinhaltlich redundant zu dokumentieren. Ziel ist vielmehr, vorhandene Regelungen und Vereinbarungen über Ausstattungs- und Betreuungsstandards als formelle Rahmenbedingungen in Kraft zu setzen. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Schul-IT sollte zudem eine Projektplanung mit Kosten- und Investitionsplanung über einen mehrjährigen Zeithorizont erstellt werden.

Die in der überörtlichen Prüfung in Much vorgefundene Situation zeigt, dass die Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT in der Praxis auf gut funktionierenden, gelebten Strukturen basiert. Aus unserer Sicht ist es sinnvoll, diese günstigen Voraussetzungen mit dem Instrument der Medienentwicklungsplanung für die Zukunft formal-strategisch abzusichern. Maßstab für den Inhalt und Umfang eines Strategiepapiers sind die konkreten Erfordernisse der Gemeinde Much und ihrer Schulen. Zur Orientierung und als Hilfestellung bei der Aufstellung der Medienentwicklungsplanung kann beispielsweise auf eine von der Medienberatung NRW zum Download zur Verfügung gestellte Publikation zurückgegriffen werden.³⁸

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte die Weiterentwicklung der Schul-IT strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung absichern. Diese sollte bisher nicht formalisierte Aspekte aufnehmen und um eine Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre ergänzt werden.

Von erheblicher Bedeutung für den wirtschaftlichen und effektiven Einsatz von IT an den Schulen sind Standards. Dies gilt für den Prozess zur Beschaffung der Ausstattung und noch mehr für die Ausstattung selbst. Dazu zählen die Präsentationstechnik in den Klassenräumen, die pädagogischen Endgeräte sowie die Komponenten der IT-Grundstruktur. Homogenität, Kompatibilität sowie einheitliche Bedienungsmechanismen und -regeln sind für die Anwenderseite ebenso wichtig wie für die Wartung und den Support. Standards der unmittelbar im Unterricht eingesetzten Technik gewährleisten eine für alle Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler gleichwertige mediengestützte Lernsituation und erleichtern den Support, wenn Unterstützungsbedarf besteht oder Störungen auftreten.

Vielfach war die Situation der Schul-IT in der Vergangenheit dadurch geprägt, dass das digitale Lernen und Unterrichten bei den Verantwortlichen, gemessen an seiner Bedeutung, thematisch eher schwach verankert war. Die daraus resultierende Bandbreite in der Qualität von Ausstattungskonzepten, aber auch von finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten begünstigte eine starke Inhomogenität landesweit, teils aber auch innerhalb des Zuständigkeitsbereichs eines einzelnen Schulträgers. Die Gemeinde Much hat bereits 2017 entschieden, zunächst für ihre beiden Grundschulen einen Dienstleistungsvertrag mit dem Zweckverband civitec in Siegburg (seit der Fusion zum 01. Januar 2020 regio iT GmbH) abzuschließen. Ausdrückliches Kriterium war dabei, Kompatibilität in Bezug auf die IT-Bereitstellung, die Wartung und den Support herzustellen und damit dem Ziel, Standards zu schaffen, näherzukommen. Ein inhaltsgleicher Vertrag besteht seit 2020 auch für die Gesamtschule Much. Die regio iT GmbH bedient sich zur Ausführung der vertraglich vereinbarten Dienstleistungen der zentralen IT der Stadt Hennef (Sieg).

Der Bedarf an Hard- und Software wird durch die Medienkoordinatoren der Schulen an den Schulträger gemeldet. Die anschließenden Beschaffungsvorgänge werden – wenn erforderlich nach Abstimmung mit der Stadt Hennef über relevante Anforderungen – durch den Bereich „IT-

³⁸ Siehe www.medienberatung.schulministerium.nrw.de:
Broschüre „MEDIENENTWICKLUNGSPLANUNG IN NRW – Eine Orientierungshilfe für Schulträger und Schulen“

Management“ der Gemeinde Much durchgeführt. Soweit Komponenten der IT-Grundstruktur betroffen sind, wird der Dienstleister obligatorisch in die Planung einbezogen und übernimmt nachfolgend die Installation bzw. stellt im erforderlichen Umfang eigene Serverkapazitäten für die Schulen in Much bereit. Bei der Beschaffung von Endgeräten wird durch ein entsprechendes Anforderungsprofil sichergestellt, dass diese in das Fernwartungssystem der Stadt Hennef eingebunden werden können. Auf diese Weise konnte im Laufe der letzten Jahre die Systemkompatibilität deutlich erweitert werden. Lediglich in der Gesamtschule existieren noch Insellösungen im Bereich der IT-Grundstruktur. Zudem sind an den Schulen noch unterschiedliche Varianten von Präsentationsgeräten im Einsatz. Im Zuge des Austausches von Komponenten und von Ersatzbeschaffungen werden soweit wie möglich vereinheitlichte Lösungen angestrebt.

In der Gesamtheit ist der Ausstattungsprozess gut ausgestaltet und umfasst einen geregelten Ablauf von der Bedarfsmeldung über die Mittelbereitstellung bis zur mit dem Dienstleister abgestimmten Beschaffung und Abrechnung durch die Gemeindeverwaltung. Spielräume zur Optimierung bestehen in Bezug auf die Art und Weise, wie die Einhaltung von Standards sichergestellt wird. So kann sich beispielsweise ein am Bedarf der Schulen ausgerichteter und mit der Stadt Hennef als Dienstleister abgestimmter Warenkorb als sinnvoll erweisen. Dieser würde den Schulen eine transparente Orientierung geben, welche Möglichkeiten und Alternativen im Bereich der IT-Ausstattung bestehen und dazu beitragen, Beschaffungsvorgänge weiter zu harmonisieren und zu vereinfachen. Zudem sollte die Gemeinde Much Überlegungen bezüglich eines IT-Sicherheitskonzeptes für die Schulen anstellen. Im Kontext des Ausstattungsprozesses dient dieses dazu, frühzeitig sicherheitsrelevante Aspekte in Bedarfsermittlungen einzubeziehen und zu bewerten, ob und inwieweit aus einer zur Beschaffung vorgesehenen IT-Komponente Risiken für die vorhandene Infrastruktur resultieren könnten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte prüfen, ob sie zur Harmonisierung und Vereinfachung des Ausstattungsprozesses einen Warenkorb für die Schul-IT bilden kann. Zudem sollte sie sich mit der Aufstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes für ihre Schulen auseinandersetzen.

Der erforderliche Ressourcenüberblick über die gesamte vorhandene IT-Ausstattung der Schulen und deren Kosten ist seit einer flächendeckenden Inventarisierung zum Ende des Jahres 2022 mit wenigen Ausnahmen vorhanden. Ein Großteil des Inventars kann, soweit es sich nicht um mobile Endgeräte handelt, raumbezogen zugeordnet werden.

Zur Sicherstellung des laufenden Betriebs ist eine klare Festlegung von Rollen und der daraus jeweils resultierenden Verantwortung unerlässlich. Um die eingesetzte Infrastruktur sachgerecht und wirtschaftlich zu betreiben und zu pflegen, bedarf es eines abgestimmten Kommunikationsprozesses mit definierter Arbeitsteilung zwischen Schulträger, Schulen und – bei dem von der Gemeinde Much gewählten Betriebsmodell – externem IT-Dienstleister. Aufgaben sollen so voneinander abgegrenzt sein, dass Aufwände auf beiden Seiten minimiert und Reibungsverluste vermieden werden. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der IT an den Schulen von der Netzwerkanbindung bis hin zu den Endgeräten der Schülerinnen und Schüler.

Rollen und Verantwortungen sind in Much weitgehend verbindlich geregelt. Eine formelle Vereinbarung zwischen der Gemeinde als Schulträger und den Schulen hat zwar derzeit noch Entwurfsstatus, deren Regelungsinhalt wird nach Angaben der Beteiligten aber seit mehreren Jahren in der Praxis gelebt. An jeder der drei Schulen gibt es für die IT verantwortliche Lehrkräfte

(Medienkoordinator/innen), die von der jeweiligen Schulleitung explizit benannt sind. Diese stellen den First-Level-Support sicher und richten bei Bedarf eine Supportanfrage (Ticket) an den externen IT-Dienstleister, der vertragsgemäß den Second-Level-Support übernimmt. Der Entwurf der Supportvereinbarungen enthält über diese Rollenfestlegung hinaus eine umfassende und detaillierte Auflistung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die dem Schulträger bzw. den Schulen obliegen.

Auch in Bezug auf den Informationsaustausch zum gesamten Themen- und Aufgabenbereich Medienentwicklung und Digitalisierung in den Schulen der Gemeinde Much gilt, dass aus gelebten Strukturen und kurzen Dienstwegen ein gut funktionierendes System resultiert. Gleichwohl würde auch in diesem Punkt eine formelle Absicherung des Kommunikationsprozesses zu höherer Verlässlichkeit und Verbindlichkeit führen. So findet zwar operativ, etwa im Zusammenhang mit Beschaffungen, eine enge Kooperation zwischen der Gemeinde und ihren Schulen statt. Ein regelmäßiger und systematischer Abstimmungsprozess zwischen allen Beteiligten mit dem Ziel, die Digitalisierung der Schulen umzusetzen und strategisch weiterzuentwickeln, ist jedoch nicht etabliert. Ebenso wie bei der Aufstellung eines Medienentwicklungsplans gilt auch für diesen Abstimmungsprozess, dass eine pragmatische und unmittelbar am Bedarf der Schulen und der Gemeinde Much ausgerichtete Lösung zum Ziel führt. So bietet sich beispielsweise an, einmal im Schuljahr oder halbjährlich eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Kämmerei, des IT-Managements und der Schulverwaltung als Vertreter des Schulträgers, der Schulleitungen und Medienkoordinatoren sowie der Stadt Hennef als Dienstleister einzuberufen. Aufgabe eines solchen interdisziplinären Gremiums ist der Austausch über Sachstände, aktuelle und künftige Anforderungen und Erwartungen der Schulen, technologische Entwicklungen, haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen, eventuelle Problemlagen und weitere relevante Themen. Idealerweise fließen die Ergebnisse des Austausches in die Aufstellung einer Medienentwicklungsplanung ein. Dies verschafft gefassten Beschlüssen und Vereinbarungen den Status einer gemeinsam entwickelten Strategie zur Weiterentwicklung des digitalisierten Lernens und Unterrichtens in den Schulen der Gemeinde Much.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte versuchen, mit den maßgeblichen Beteiligten einen regelmäßigen Abstimmungsprozess zu aktuellen Sachständen, aber auch zur strategischen Weiterentwicklung der Schul-IT zu etablieren.

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**

Der Digitalisierungsstand in den Schulen der Gemeinde Much ist noch nicht optimal, doch lassen die gegenwärtigen Aktivitäten des Schulträgers eine in naher Zukunft verbesserte Situation erwarten.

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 schon im Abschnitt zur IT-Steuerung ausgeführt, legt die **Gemeinde Much** als Schulträger den Fokus inzwischen verstärkt auf eine verbesserte Planung und höhere Standardisierung. Dass bisher eine formalisierte schulübergreifende Strategie und Medienentwicklungsplanung fehlt, wirkt sich derzeit noch in Bezug auf verschiedene Einzelaspekte der Digitalisierung aus.

Das pädagogische Netz der drei Schulstandorte ist mit sehr unterschiedlicher Bandbreite an das Internet angebunden. Während die Gesamtschule Much über einen leistungsfähigen Glasfaseranschluss mit einer Datenübertragungsrate von 1.000 Mbit pro Sekunde verfügt, sind die Grundschulen mit 16- bzw. 30-Mbit-Anschlüssen gegenwärtig nicht optimal versorgt. Allerdings wird die Janusz-Korczak-Schule in Marienfeld derzeit auf einen Glasfaseranschluss umgerüstet, für die Gemeinschaftsgrundschule Klosterstraße ist der Ausbau 2024 vorgesehen. Eine bedarfsgerechte Ausstattung der Unterrichtsräume mit Netzwerk- und Stromanschlüssen sowie homogenen Netzwerkkomponenten wie WLAN-Routern ist weitgehend vorhanden. Die in Klassen- bzw. Unterrichtsräumen installierte Präsentationstechnik ist, der Beschaffungspraxis der Vergangenheit geschuldet, noch vergleichsweise uneinheitlich. Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Stand der quantitativen Ausstattung mit Präsentationstechnik nach Gerätearten in der Gemeinde Much wie folgt dar:

Präsentationstechnik je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	0,50	-	-	0,18	1,00	1,75	40
Beamer	0,92	-	0,05	0,21	0,63	1,67	40
Großformatige Bildschirme	-	-	-	0,04	0,57	1,90	40

Geräteart	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dokumentenkameras/ Visualizer	0,50	-	-	0,30	0,67	1,90	40

Präsentationstechnik je Klasse in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	1,21	-	-	0,50	0,84	2,31	29
Beamer	0,35	-	0,05	0,48	1,33	2,60	29
Großformatige Bildschirme	0,24	-	-	0,05	0,23	1,84	29
Dokumentenkameras/ Visualizer	0,29	-	-	0,05	0,29	2,67	29

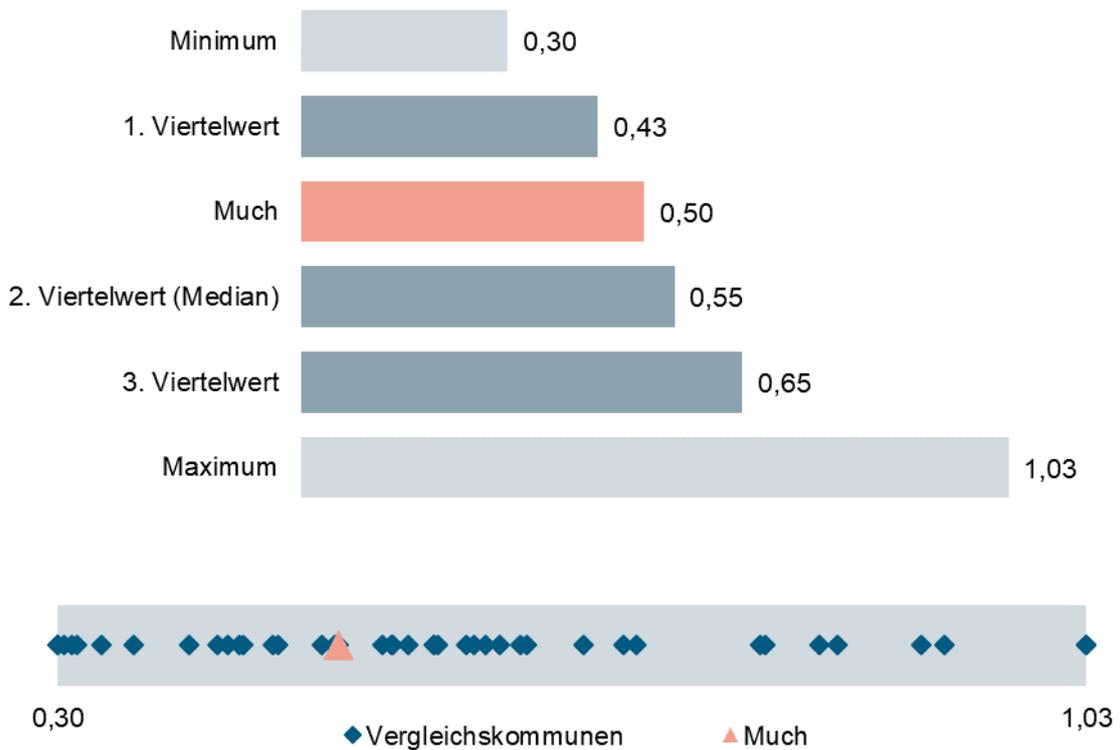
Die auffallend große Spannweite der Kennzahlenausprägungen erfordert erläuternde Hinweise. Unterrichtsinhalte erfolgreich und effektiv digital zu vermitteln, ist nicht automatisch Folge einer möglichst hohen Anzahl oder Ausstattung mit allen Gerätearten. Denn zum einen handelt es sich um substitutive Technik: So kann ein Beamer einen Großbildschirm und ein interaktives Whiteboard eine Beamer-/Projektionswand-Kombination ersetzen. Zum anderen bestimmen das pädagogische Konzept der Schulen und die Schulformen den Bedarf. So könnte eine höhere Anzahl von Dokumentenkameras je Klasse in den Grundschulen dadurch begründet sein, dass Kindern im Grundschulalter Wissen häufiger durch Anschauung dreidimensionaler Gegenstände vermittelt wird als dies in weiterführenden Schulen der Fall ist. Dagegen werden in weiterführenden Schulen beispielsweise interaktive Whiteboards häufig auch in naturwissenschaftlichen Fachräumen installiert. Bezogen auf die Klassenanzahl fällt die Ausstattung mit derartigen Geräten demnach höher aus. Solche Unterschiede in den spezifischen Anforderungen der einzelnen Schulen oder Schulformen zu beachten, zu werten und in die Bedarfsfeststellung einfließen zu lassen, ist Zweck und Ziel der Medienkonzepte.

In Bezug auf die eingesetzten pädagogischen Endgeräte gilt folgender Grundsatz: Die Lernmitelausstattung sollte den Anspruch erfüllen, dass – wiederum gemessen an den Maßstäben des jeweiligen Medienkonzeptes – jedes Schulkind Zugang zu einem der Stand der Technik entsprechenden Endgerät hat. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer flächendeckenden Versorgung zu jedem beliebigen Zeitpunkt. Denn während beispielsweise an einem Büroarbeitsplatz *immer* eine IT-Ausstattung verfügbar sein muss, gilt dies nicht für den Schulunterricht. In welchem zeitlichen und inhaltlichen Umfang digitale Medien im Unterricht eingesetzt werden, ist eine Frage der pädagogischen Ausrichtung. So kann konzeptionell festgelegt sein, dass zwar grundsätzlich in allen Jahrgangsstufen Notebooks oder Tablets Verwendung finden, dies aber wechselweise zwischen den einzelnen Klassen erfolgt.

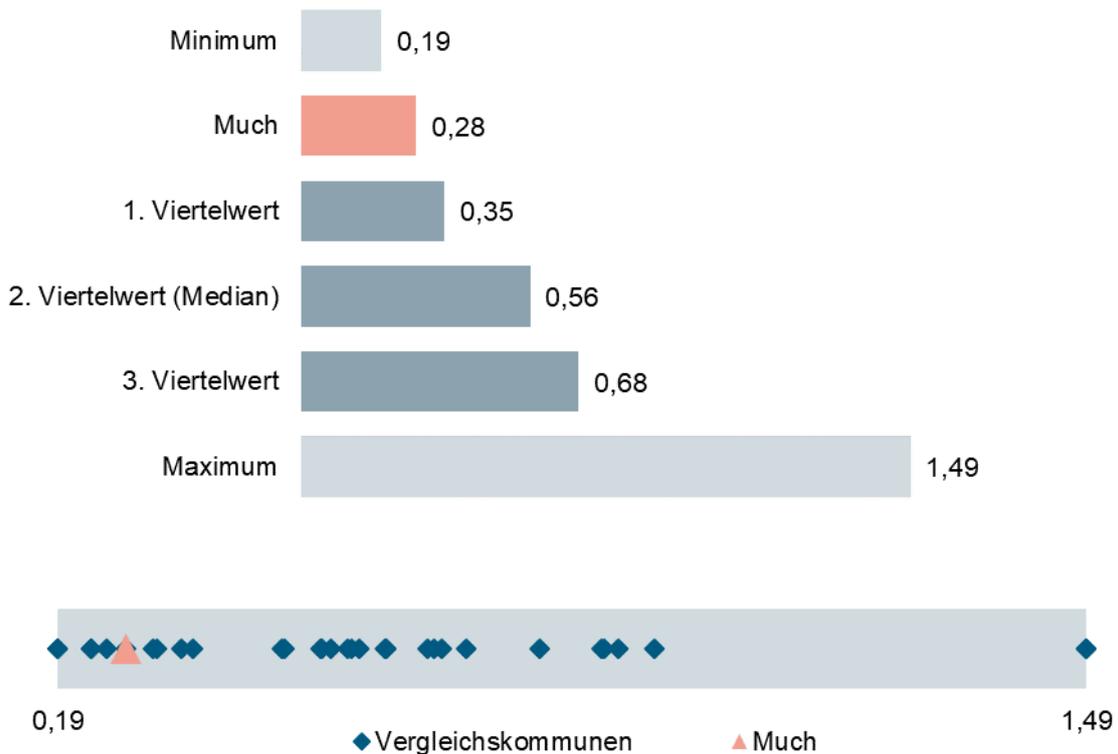
In den beiden Grundschulen der Gemeinde Much teilen sich rechnerisch zwei Kinder ein Tablet für Unterrichtszwecke. In der Gesamtschule fällt die quantitative Ausstattung mit einem Tablet für

rund 4,7 Schülerinnen und Schülern deutlich geringer aus. Die im Unterricht eingesetzten Notebooks sind in der nachfolgenden Kennzahl zwar als pädagogische Endgeräte berücksichtigt, werden aber im Unterricht zur Steuerung und Übertragung von Inhalten auf die interaktiven Whiteboards verwendet und stehen den Schülerinnen und Schülern insofern nicht für ihren unmittelbaren Bedarf zur Verfügung. Die daraus resultierende Positionierung im interkommunalen Vergleich zeigen die nachfolgenden Diagramme:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22



IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



Dieser Vergleich zeigt, dass im vergangenen Schuljahr kaum einer der geprüften Schulträger unter den kleinen kreisangehörigen Kommunen eine flächendeckende Versorgung mit pädagogischen Endgeräten – hier ausdrücklich im Sinne einer Kennzahlensprache von einem Gerät je Schülerin und Schüler – realisiert hat. In diesen Befund müssen allerdings die variierenden pädagogischen Anforderungen unterschiedlicher Medienkonzepte mit einbezogen werden. So kann eine Ausstattung auch dann bedarfsgerecht sein, wenn zwar rechnerisch nicht der Schlüssel *ein Endgerät je Kind* erreicht wird, aber beispielsweise in den ersten und zweiten Klassen der Grundschulen ein Einsatz von Endgeräten generell nicht vorgesehen ist oder der Einsatz zwar in allen Jahrgangsstufen, aber zeitlich gestaffelt erfolgt. Insofern spiegeln die vorstehenden Diagramme die rein quantitative Faktenlage wider. Sie lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die bisher von der gpaNRW geprüften Schulträger die Ziele ihrer eigenen Medienentwicklungsplanung erfüllen oder nicht. Die Spannweite in der Kennzahlensprache fällt dennoch ins Auge. Ob deren Ursache in bewusst berücksichtigten konzeptionellen Besonderheiten oder in einer zögerlichen Umsetzung der Schul-Digitalisierung durch die beteiligten Akteure liegen, lässt sich in der überörtlichen Prüfung derzeit nicht bewerten.

Gleichwohl wird deutlich, dass die Gemeinde Much insbesondere bei der Gesamtschule im Vergleich aller weiterführenden Schulen der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen zu den Schulträgern mit einer recht geringen Anzahl von Endgeräten gehört. Ob diese Situation gemessen an den pädagogischen Anforderungen den Bedarf deckt, lässt sich durch Abgleich des technisch-pädagogischen Einsatzkonzeptes mit der tatsächlich vorhandenen Gerätezahl beurteilen. Im Schuljahr 2021/2022 waren in der Gesamtschule Much 181 Tablets und 20 Notebooks im Unterrichtseinsatz. Der konzeptionell festgelegte Bedarf an Notebooks für die Anzeige

von Inhalten auf interaktiven Whiteboards und zur Steuerung dieser Präsentationsgeräte ist damit gedeckt. Die Anzahl der vorhandenen Tablets bleibt jedoch hinter der Mengenanforderung, die im Konzept mit einem Klassensatz pro Jahrgangsstufe angegeben wurde, zurück.³⁹ Der Einsatz privater Endgeräte mit Zugriff auf das pädagogische Schulnetzwerk („Bring Your Own Device“-Lösung, kurz: BYOD) ist in der Gemeinde Much nicht vorgesehen und scheidet als Erklärungsansatz für die Differenz zwischen schulischer Anforderung und durch den Schulträger gedeckten Bedarf aus. Es ist nicht Gegenstand der überörtlichen Prüfung, die konkreten Ursachen für eine solche Differenz zu analysieren, da diese komplex und vielfältig sein können. Doch macht diese Situation noch einmal zwei Dinge deutlich, die in einem direkten Zusammenhang stehen: Zum einen, wie elementar wichtig der unter 3.3.1 thematisierte Abstimmungsprozess zwischen allen maßgeblichen Beteiligten ist. Denn der systematische Austausch über Sachstände, Anforderungen und tatsächliche Möglichkeiten trägt entscheidend dazu bei, dass alle Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen in der Planung hinreichend berücksichtigt werden und auftretende Hindernisse bei der Umsetzung – sei es aus technischen, finanzwirtschaftlichen oder sonstigen Gründen – frühzeitig erkannt werden. Zum anderen, dass eine aus diesem Abstimmungsprozess resultierende Medienentwicklungsplanung mit Zeitzielen, Kostenkalkulationen und weiteren Planungsparametern essenzielle Informationen liefert, die aus den einzelnen technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten nicht abgeleitet werden können.

Ein weiterer maßgeblicher Faktor für die erfolgreiche Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens ist, dass Politik, Verwaltung und Schulen eine angemessene Personalausstattung als notwendige Bedingung verstehen. Jede Investition in die IT-Grundstruktur der Schulen, in Präsentations- und in Endgeräte ist nur dann sinnvoll und zielführend, wenn diese in einen ordnungsgemäßen, sachgerechten und sicheren IT-Betrieb mündet. Denn dieser ist die Voraussetzung dafür, dass die beschafften Werkzeuge – Schul-IT ist nichts anderes als ein Lernwerkzeug – so eingesetzt werden können, dass sie ihrem Zweck entsprechend die pädagogische Arbeit erleichtern und Lernaktivitäten wirksam unterstützen. Dies erfordert Personalressourcen für die Wartung und den Support.

Wie sich der konkrete Bedarf an Personalressourcen bemisst, ist sowohl in fachlicher als auch in quantitativer Hinsicht unmittelbar vom Betriebsmodell abhängig. Ebenso wie bei der IT einer Kommunalverwaltung in ihrer Gesamtheit gibt es auch zur Erfüllung der Teilaufgabe IT an Schulen eine Vielzahl von Alternativen. Naturgemäß reduziert sich der eigene Personalbedarf beim Schulträger umso mehr, je umfangreicher Aufgaben ausgelagert sind. Die Gemeinde Much hat sich für das beschriebene gemischte Betriebsmodell entschieden. Für alle Aufgaben, die nicht die Stadt Hennef oder die Ansprechpersonen in den Schulen wahrnehmen, sind in der Gemeindeverwaltung ab dem Frühjahr 2023 rechnerisch 1,1 Vollzeit-Stellen vorgesehen. Dabei handelt es sich zunächst um eine Schätzung auf Grundlage des voraussichtlichen Aufgabenvolumens. Vorausgegangen ist dieser Bereitstellung von Personalkapazitäten eine längere Stellenvakanz. Diese ist die Ursache für verschiedene Rückstände bei der Aufgabenerledigung, da die Priorität bei der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT rund ein dreiviertel Jahr lang auf der Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs lag. Die in der überörtlichen Prüfung vorgefundene Gesamtsituation der IT an den Schulen in Much zeigt jedoch, dass die Gemeinde als

³⁹ Siehe technisch-pädagogisches Einsatzkonzept der Gesamtschule Much, Fördergegenstand 2.3: Schulgebundene mobile Endgeräte. Unter der Annahme, dass ein Klassensatz einem Endgerät pro Schüler/in bei einer eher niedrig angesetzten Anzahl von 25 Schüler/innen pro Klasse gleichgesetzt werden kann, wäre der Bedarf auf jeweils 25 Endgeräte für neun Jahrgangsstufen, d.h. auf insgesamt 225 Tablets zu beziffern.

Schulträger die erforderlichen personalwirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die sachgerechte Umsetzung des gewählten Betriebsmodells geschaffen hat. Daher werden sich die derzeit noch nicht optimal ausgeprägten Einzelaspekte bei der Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Much mit hoher Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zukunft positiv weiterentwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte den Optimierungsprozess im Bereich der IT-Steuerung an den Schulen konsequent auf das Ziel ausrichten, die positive Entwicklung bei der Digitalisierung weiter zu fördern und zu stärken.

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 BSI⁴⁰-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Hinsichtlich der IT-Sicherheit in ihren Schulen erreicht die Gemeinde Much zwar ein höheres Niveau als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dennoch besteht bei Einzelaspekten erkennbarer Spielraum zur Verbesserung.

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 Much als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

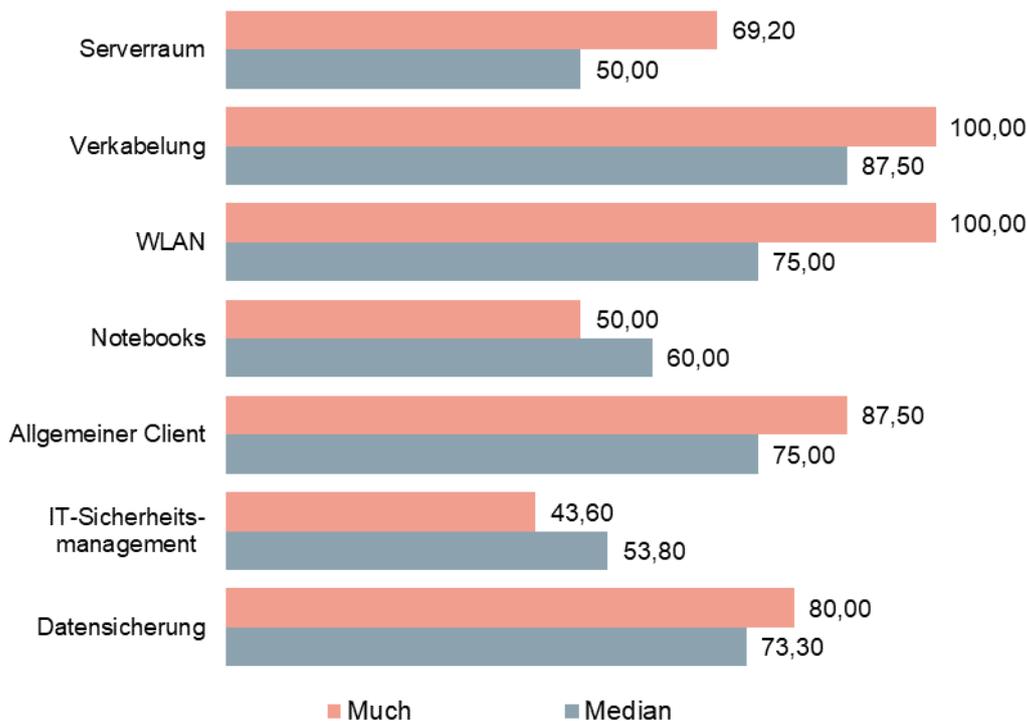
⁴⁰ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen insgesamt eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erreicht nur etwas mehr als 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die für die drei Schulen der Gemeinde Much zusammengefassten Ergebnisse wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Positiv fällt bei der Mehrheit der Einzelaspekte auf, dass die jeweilige Ausprägung den Median der Vergleichskommunen teilweise deutlich übertrifft. Der für die Schulen der Gemeinde Much zusammengefasste Gesamterfüllungsgrad beträgt 70,3 Prozent und nähert sich damit dem 3. Viertelwert von 72,7 Prozent an. Unter verschiedenen Gesichtspunkten besteht jedoch die Möglichkeit und teils auch Handlungsbedarf, die Sicherheit zu erhöhen. Dies gilt unter anderem für die sichere räumliche Unterbringung von Teilen der technischen Infrastruktur sowie für organisatorische Regelungen und Dokumentationen. Dazu gehören formelle und damit verbindliche

Vorgaben, die beispielsweise den Zugang zu Technikräumen, den Virenschutz oder die Nutzung mobiler Endgeräte regeln. Soweit ein für die gesamte Gemeindeverwaltung gültiges IT-Sicherheitskonzept erstellt wird, sollten alle wesentlichen Aspekte der Schul-IT explizit darin einbezogen werden. Um die negativen Folgen eventueller Ausfälle oder Beschädigungen der Infrastruktur zu begrenzen, sind Dokumentationen sinnvoll, die bei Bedarf auch einen sachkundigen Dritten zur Wiederherstellung des laufenden Betriebs in die Lage versetzen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte gemeinsam mit den Schulen und dem externen Dienstleister Möglichkeiten zur Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus bei den derzeit noch schwächer ausgeprägten Einzelaspekten erörtern.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT sind in der Gemeinde Much grundsätzlich gut. Deutlicher Optimierungsspielraum besteht jedoch insbesondere noch bei der schulübergreifenden Medienentwicklungsplanung. Derzeit arbeitet die Gemeinde als Schulträger aktiv an einer Verbesserung einzelner Steuerungsmechanismen.	112	E1.1	Die Gemeinde Much sollte die Weiterentwicklung der Schul-IT strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung absichern. Diese sollte bisher nicht formalisierte Aspekte aufnehmen und um eine Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre ergänzt werden.	115
			E1.2	Die Gemeinde Much sollte prüfen, ob sie zur Harmonisierung und Vereinfachung des Ausstattungsprozesses einen Warenkorb für die Schul-IT bilden kann. Zudem sollte sie sich mit der Aufstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes für ihre Schulen auseinandersetzen.	116
			E1.3	Die Gemeinde Much sollte versuchen, mit den maßgeblichen Beteiligten einen regelmäßigen Abstimmungsprozess zu aktuellen Sachständen, aber auch zur strategischen Weiterentwicklung der Schul-IT zu etablieren.	117
F2	Der Digitalisierungsstand in den Schulen der Gemeinde Much ist noch nicht optimal, doch lassen die gegenwärtigen Aktivitäten des Schulträgers eine in naher Zukunft verbesserte Situation erwarten.	117	E2	Die Gemeinde Much sollte den Optimierungsprozess im Bereich der IT-Steuerung an den Schulen konsequent auf das Ziel ausrichten, die positive Entwicklung bei der Digitalisierung weiter zu fördern und zu stärken.	123
F3	Hinsichtlich der IT-Sicherheit in ihren Schulen erreicht die Gemeinde Much zwar ein höheres Niveau als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dennoch besteht bei Einzelaspekten erkennbarer Spielraum zur Verbesserung.	123	E3	Die Gemeinde Much sollte gemeinsam mit den Schulen und dem externen Dienstleister Möglichkeiten zur Erhöhung des IT-Sicherheitsniveaus bei den derzeit noch schwächer ausgeprägten Einzelaspekten erörtern.	125

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Much 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

Ordnungsbehördliche Bestattungen kommen bei der **Gemeinde Much** selten vor: im Prüfungszeitraum 2019 bis 2021 gibt es jährlich nur bis zu vier Fälle. Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ergeben sich überwiegend durch Todesfälle in den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen.

Die Gemeinde Much hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Es ist durch die organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sichergestellt, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Gemeinde Much rechtmäßig.

Gerade weil diese Aufgabe selten ansteht, sich aber oft über längere Zeiträume streckt, sollten Verfahrensabläufe verschriftlicht werden. Ergänzt durch Checklisten wird kein Verfahrensschritt übersehen. Die Dokumentation der Bestattungsfälle kann so verbessert werden.

Die Aufwendungen je Bestattungsfall liegen unter dem Median. Ein Rahmenvertrag mit einem Bestattungsunternehmen ist vorhanden. Kostenerstattungen werden konsequent durchgesetzt, wenn erstattungspflichtige Angehörige ermittelt werden oder der bzw. die Verstorbene über eigene Mittel verfügt. In 2019 und dem Vergleichsjahr 2021 konnte eine Kostenerstattung verbucht werden. Dementsprechend gab es in 2020 einen Fehlbetrag. Im interkommunalen Vergleich 2021 bildet der Fehlbetrag den Minimalwert ab.

Verbesserungsmöglichkeiten gibt es in diesem Aufgabenbereich durch die konsequente Erhebung einer Verwaltungsgebühr entsprechend des gesetzlichen Rahmens.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten **der Gemeinde Much** 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:

Auf dem Gemeindegebiet Much befinden sich mit

- dem Seniorenzentrum Altes Kloster
- der Caritas-Pflegestation Much / Ruppichteroth
- und der Evangelische Altenhilfe Much Seelscheid

drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Krankenhäuser oder Hospize gibt es ebenso wenig wie Einrichtungen für Obdachlose. Im betrachteten Zeitraum von 2019 bis 2021 sind weder Einrichtungen hinzugekommen noch weggefallen. Auch durch die ländlichen Strukturen und den damit oft vorhandenen Zusammenhalt der Menschen untereinander sind ordnungsbehördliche Bestattungen in Much selten.

Sterbefälle Much 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	150	152	154

Die Zahl der Sterbefälle steigt in Much von 2019 bis 2021 um rund drei Prozent. Der Median liegt im interkommunalen Vergleich bei 155 Sterbefällen.

Im Zeitraum von 2019 bis 2021 bearbeitete das Ordnungsamt maximal vier Fälle pro Jahr. Einflussfaktoren, die zu einer höheren Fallzahl führen könnten, bestehen nicht.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Much 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	1	4	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	3	1
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	1	1	1

In den letzten drei Jahren erfolgte jährlich eine Bestattung durch die Gemeinde Much. In allen anderen Fällen haben insbesondere bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung rechtzeitig veranlasst. Damit wurde eine ordnungsbehördliche Durchführung der Bestattung vermieden. Aus dem geringen Fallaufkommen lässt sich im Betrachtungszeitraum keine Entwicklungstendenz ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Much mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

2019	2020	2021
0,70	0,69	0,69

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung im Zeitraum von 2019 bis 2021 ist mit einem Fall pro Jahr konstant. In der Zeitreihe nehmen die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner um rund einem Prozent ab, da die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in dem Zeitraum gestiegen ist.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,69	0,00	0,00	0,67	0,97	4,45	29

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen verzeichnen in diesem Aufgabengebiet in der Regel nur geringe Fallzahlen. Im einwohnerbezogenen Vergleich weist die Gemeinde Much keine Auffälligkeiten auf. Dabei muss aber beachtet werden, dass bereits ein weiterer Fall pro Jahr die Positionierung im Vergleich ändern kann.

In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret auf wirksame Regelungen und Prozessabläufe im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen ein. Im Vordergrund sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stehen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Much hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche konsequent ein.

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

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

Die **Gemeinde Much** beachtet strikt die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Durch die Vorhaltung einer Rufbereitschaft ist die Erreichbarkeit der Ordnungsbehörde auch außerhalb der Dienstzeiten gewährleistet, damit das Bestattungsunternehmen beauftragt werden kann. Es soll dann Verstorbene z.B. auch an Wochenenden oder an Feiertagen zur Kühlung in eine Leichenhalle transportieren. Das Ordnungsamt hat die Bestattungsleistungen ausgeschrieben und für jeweils drei Jahre vergeben.

Die ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen melden der Gemeinde Much den Großteil aller ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Wenn eine Bewohnerin bzw. ein Bewohner in der Einrichtung stirbt, ziehen die Seniorenheime zunächst eine ärztliche Fachperson hinzu, die die erforderliche Todesbescheinigung ausstellt. Die Senioreneinrichtungen nehmen auch bereits Kontakt zu den Angehörigen bzw. zu einer etwaigen gesetzlichen Betreuungsperson auf, um diese über den Todesfall zu informieren und das weitere Vorgehen zu besprechen. Das Ordnungsamt wird nur dann telefonisch informiert, wenn keine zur Bestattung verpflichteten Angehörige vorhanden oder erreichbar sind. Außerdem wenden sich die Seniorenpflegeeinrichtungen an das Ordnungsamt der Gemeinde Much, wenn Angehörige gegenüber der Seniorenpflegeeinrichtung ablehnen, sich um die Veranlassung der Bestattung zu kümmern. Das Ordnungsamt beauftragt hiernach innerhalb der gesetzlichen 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW das Bestattungsunternehmen mit der Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle.

Die Gemeinde Much führt ordnungsbehördliche Erdbestattungen grundsätzlich frühestens 24 Stunden und spätestens nach zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Die Fristen sind mit dem beauftragten Bestattungsunternehmen vertraglich festgelegt. Danach erfolgt die planmäßige Einäscherung innerhalb von acht Tagen. Die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW wird damit unterschritten. Auch die maximale sechswöchige Frist zur Urnenbeisetzung wird in Much regelmäßig unterschritten.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Much führt alle notwendigen Ermittlungsmaßnahmen im ordnungsbehördlichen Bestattungsverfahren durch.

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 Much** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist, dass die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchgeführt wird und nicht vom Ordnungsamt der Gemeinde Much veranlasst werden muss.

Die Gemeinde überprüft ihr Meldeportal und das vom Standesamt geführte Personenstandsregister auf Hinweise zu möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen. Das Standesamt befindet sich im Fachbereich 1 (Zentrale Dienste und Finanzen). Bei ortsansässigen Verstorbenen sind diese Informationen leicht zu ermitteln. Bei anderen Wohn- bzw. Geburtsorten der verstorbenen Person oder von möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen ersucht die Gemeinde Much die zuständigen Behörden unverzüglich um Amtshilfe.

Den Seniorenpflegeeinrichtungen ist in der Regel bekannt, ob die verstorbene Person Angehörige hat. Diese Information erhält das Ordnungsamt von den Pflegeeinrichtungen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Sachbearbeitung des Ordnungsamtes nimmt telefonisch Kontakt mit den Angehörigen auf, die ihr von der Seniorenpflegeeinrichtung benannt werden. Auch ist den Seniorenpflegeeinrichtungen oft bekannt, ob eine Willensbekundung oder ein Testament vorhanden ist, welches ggf. Bestattungswünsche beinhaltet. Auch diese Informationen geben die Einrichtungen an das Ordnungsamt weiter.

Um festzustellen, ob weitere gleichrangige bestattungspflichtige Angehörige vorhanden sind, ermittelt die Gemeinde regelmäßig auch mögliche Geschwister des bzw. der Verstorbenen. Sofern die Gemeinde zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch rechtzeitig vor Ablauf der Bestattungsfrist ermitteln kann, fordert sie diese telefonisch auf, die Bestattung zu veranlassen. Falls eine telefonische Kontaktaufnahme nicht möglich ist, werden verpflichtete Angehörige angeschrieben. Alle vom Ordnungsamt kontaktierten Angehörigen erhalten zudem die Telefonnummer und weitere Kontaktdaten des eingesetzten Bestattungsunternehmens. Die Gemeinde Much setzt sich mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, wenn keine fristgerechte

Rückmeldung von bestattungspflichtigen Angehörigen erfolgt. Damit meldet sie ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren an.

Nach Angabe des Ordnungsamtes war eine Begehung etwaiger Wohnräume von Verstorbenen bisher nicht notwendig. Die Gemeinde konnte bestattungspflichtige Angehörige unabhängig davon ermitteln. Sofern bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen Ermittlungen in Wohnräumen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich sind, sollte die Gemeinde Much diese im Vieraugenprinzip durchführen.

4.4.3 Art der Bestattung

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

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

Die **Gemeinde Much** lässt ordnungsbehördliche Bestattungen auf einem Friedhof nach Wahl des Bestattungsunternehmens als Feuerbestattung durchführen. Bei dem in den Jahren 2019 bis 2021 beauftragten Bestattungsunternehmen ist das ein Trauerwald in der Nähe von Werl. Sofern es eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung gibt, führt die Gemeinde Much die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Gemeinde Much rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Much beauftragt auch im Zuge von Ersatzvornahmen sowohl die Einäscherung als auch die Urnenbeisetzung in einem Vorgang. Da jedoch nur zunächst die Einäscherung die zeitlich kritische Maßnahme im Sinne der Gefahrenabwehr ist, könnte dies zu rechtlichen Schwierigkeiten bei der späteren Kostenerstattung führen.

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

Veranlassung der Urnenbeisetzung zunächst per Verwaltungsakt aufgegeben werden. Parallel dazu sollte für den Fall der Nichterfüllung eine Ersatzvornahme angedroht werden.

Die **Gemeinde Much** veranlasst die Einäscherung, die Aufnahme der Asche in eine Urne und die Beisetzung, sofern sie nicht unmittelbar bestattungspflichtige Angehörige ermitteln konnte oder die zur Bestattung Verpflichteten sich weigern, eine Bestattung Auftrag zu geben. Beauftragt werden diese Verfahrensschritte gemeinsam, da die Gemeinde nach eigener Einschätzung dann bereits alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen ausgeschöpft hat. Im Rahmenvertrag mit dem Bestattungsunternehmen ist daher ein Pauschalpreis für diese Leistungen enthalten. Künftig sollte die Beisetzung der Urne separat beauftragt werden. Die Gemeinde Much erhält dadurch bis zu sechs Wochen Zeit für Recherchen nach bestattungspflichtigen Angehörigen.

→ **Empfehlung**

Die Beisetzung der Urne sollte nicht gemeinsam mit der Einäscherung beauftragt werden.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, erstellt die Sachbearbeitung eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen zur Beisetzung der Totenasche auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung nicht fristgemäß eigenständig veranlassen. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Gemeinde Much ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU). Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Gemeinde Much weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU zu.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Much den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Gemeinde nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Much macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand erhebt sie bisher allerdings nicht und verzichtet somit auf Einnahmen.

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

Die **Gemeinde Much** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens und die Friedhofsgebühren, erstatten. 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 Gebührenrahmen zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Diese Verwaltungsgebühr erhebt die Gemeinde Much 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**

Um die mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken, sollte die Gemeinde Much 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.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Much bearbeitet ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nicht nach verbindlich geregelten Standards und Abläufen. Verbesserungsmöglichkeiten liegen im Einsatz einer standardisierten Dokumentation, z.B. mit Checklisten.

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 Much** wird sowohl während als auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeiten über ordnungsbehördliche Bestattungsfälle verständigt. Zuständig ist das Ordnungsamt. Neben der Amtsleitung ist die Sachbearbeitung mit der Aufgabe befasst.

Während der Dienstzeiten kümmern sich die zuständigen Mitarbeitenden des Ordnungsamtes um die Be- und Weiterbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Bei Abwesenheiten stellt die Gemeinde per Vertretungsregelung sicher, dass die Aufgabenerledigung gewährleistet ist. Außerhalb der Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung hat die Gemeinde Much einen Rufbereitschaftsdienst eingerichtet, den auch gemeindliche Beschäftigte ohne tiefe Fachkenntnis im Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen übernehmen. Positiv ist die Informationsschrift für diese Mitarbeitenden aufgefallen. Darin ist die Vorgehensweise bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall beschrieben. Der Bereitschaftsdienst wurde auch im Rahmen einer Schulung in die Thematik eingewiesen.

Ein Vieraugen-Prinzip ist seit 2022 auch organisatorisch sichergestellt. Alle Fälle werden seitdem von der Sachgebietsleitung gegengezeichnet. In der entsprechenden Stellenbeschreibung ist das verschriftlicht.

Die Gemeinde führt zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall eine Akte. Hierin dokumentiert sie ihre Ermittlungstätigkeiten, um Angehörige zu ermitteln. Zudem hinterlegt sie hierin den Nachweis zur Beauftragung eines Bestattungsunternehmens und zur Entscheidung über die Bestattungsform. Nach der Ermittlung von Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW ermittelt die Gemeinde Much auch etwaige zur Kostentragung verpflichtete Erben nach § 1968 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenerstattungsansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern sie zur Bestattung verpflichtete Angehörige oder zur Kostentragung verpflichtete Erben ausfindig machen konnte.

Die Vorgehensweise nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls ist in Much nicht schriftlich dokumentiert. Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten tragen jedoch wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei. In der Dokumentation sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein.

Folgende Standards bzw. Prozesse sollte das Ordnungsamt schriftlich definieren:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall, insbesondere auch die Ermittlung von Bestattungspflichtigen und Recherchen zur Willensbekundung Verstorbener,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen ggf. Wertsachen,
- Einhaltung des Vieraugen-Prinzips, Dokumentation.

Die Verfahrensstandards sollten auch in digitaler Form zugänglich sein. Notwendige Formulare, Vordrucke und standardisierte Bescheide können damit verknüpft oder hinterlegt werden. Interne Vermerke oder Beispielfälle können die Dokumentation ergänzen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte die Verfahrensabläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungen verschriftlichen und mit Checklisten ergänzen.

In der Gemeinde Much wird etwa alle drei Jahre ein Angebot für die Bestattungsleistungen eingeholt. Die Bestattungsleistungen werden pauschal abgefragt. Der Mindestbietende erhält dann den Auftrag für die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Damit sie ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten, sollten die Beschäftigten des Ordnungsamtes regelmäßig an Weiterbildungen teilnehmen. Eine Fortbildung zum Themenbereich ordnungsbehördliche Bestattungen gab es bei der Gemeinde Much in den letzten Jahren nicht.

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 Gemeinde Much hat in 2021 keinen Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen. Durch die konsequente Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen kann sie ihre Bestattungsaufwendungen oft refinanzieren. Die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sind vergleichsweise günstig.

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

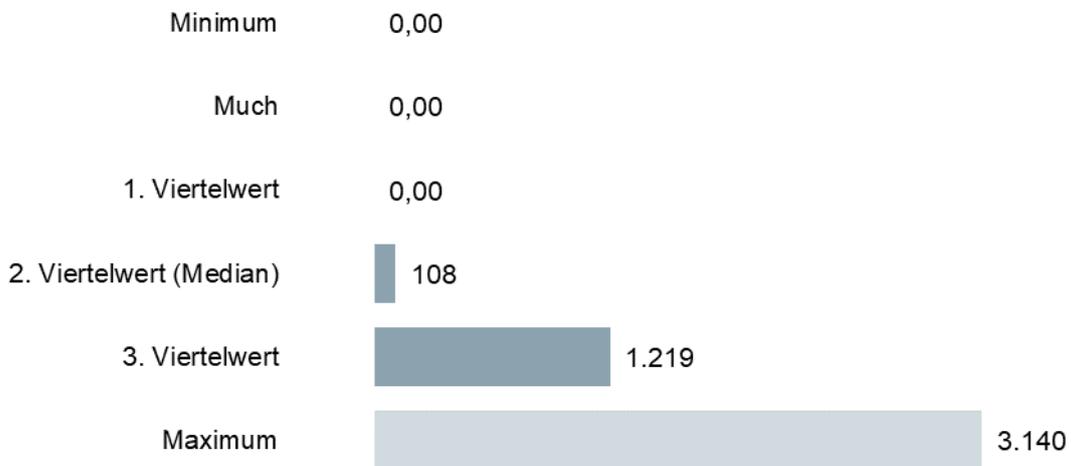
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Much in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0,00	1.491	0,00

Einen Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung hat die Gemeinde Much in 2020 zu verzeichnen. Er ist darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde in diesem Jahr keine Kostenerstattungsansprüche realisieren konnte.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Much prüft für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Gemeinde ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Allerdings versterben in Much auch Menschen ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In diesen Fällen kann die Gemeinde ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig durch Einnahmen decken. Im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 ist dies nur im Jahr 2020 vorgekommen. Bei den übrigen ordnungsbehördlichen Bestattungen konnte der Aufwand durch bestattungspflichtige Angehörige oder vorhandene Nachlässe vollständig gedeckt werden.

4.6.2 Aufwendungen

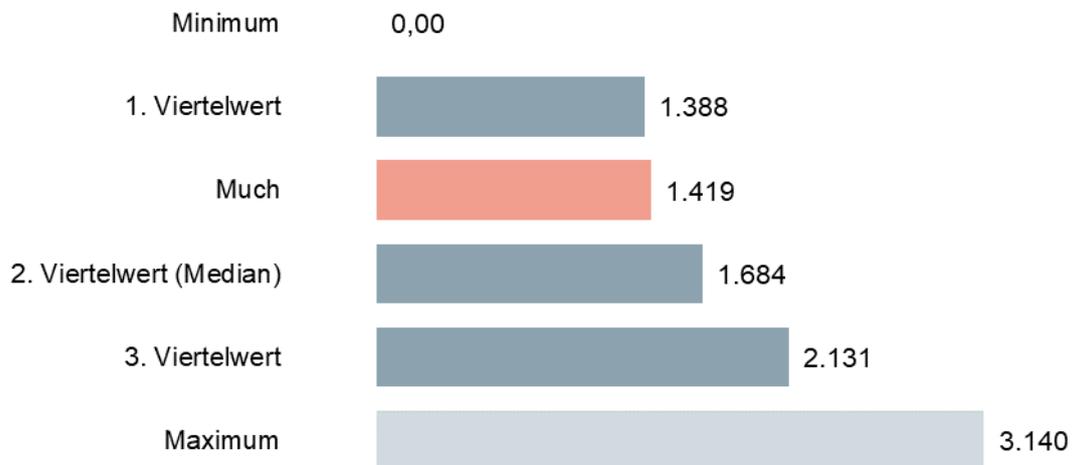
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Much in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.401	1.491	1.419
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.401	1.491	1.419

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen in Much nur wenig, da im Betrachtungszeitraum die Anzahl jährlich gleich ist. Auch verändern sich die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen von 2019 bis 2021 kaum. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde Much ordnungsbehördliche Bestattungen regelmäßig als Feuerbestattungen von denselben Bestattungsunternehmen zu gleichen Konditionen durchführen lässt. Der Rahmenvertrag mit dem Bestatter beinhaltet u.a. die Abholung und Versorgung des Verstorbenen, die Verwahrung in einer Kühlzelle sowie die Grabkosten in einem Trauerwald. Differenzen ergeben sich z.B., wenn Verstorbene an unterschiedlichen Orten abgeholt werden müssen oder Gebühren externer Beteiligter (z.B. beim Krematorium) unterschiedlich hoch ausfallen.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Much hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen niedrigere Aufwendungen je Bestattungsfall als die meisten Vergleichskommunen, sie liegen unter dem Median.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

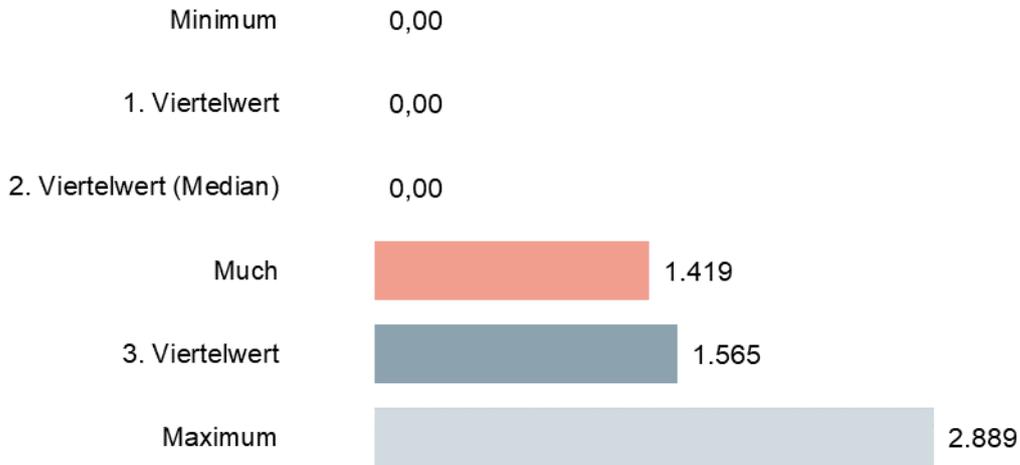
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Much 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.401	0,00	1.419
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.401	0,00	1.419

Nur in dem Bestattungsfall im Jahr 2020 konnte das Ordnungsamt keine Kostenerstattung verbuchen. 2019 und 2021 wurden zwar keine erstattungspflichtigen Angehörige ermittelt, allerdings hatten die Verstorbenen eigene Mittel, die die Gemeinde zur Deckung der Kosten heranziehen konnte. Die Kosten wurden in 2019 und im Vergleichsjahr 2021 vollständig erstattet.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Much ist sehr erfolgreich mit der Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 - Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Much beauftragt auch im Zuge von Ersatzvornahmen sowohl die Einäscherung als auch die Urnenbeisetzung in einem Vorgang. Da jedoch nur zunächst die Einäscherung die zeitlich kritische Maßnahme im Sinne der Gefahrenabwehr ist, könnte dies zu rechtlichen Schwierigkeiten bei der späteren Kostenerstattung führen.	133	E1	Die Beisetzung der Urne sollte nicht gemeinsam mit der Einäscherung beauftragt werden.	134
F2	Die Gemeinde Much macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Eine Verwaltungsgebühr für den kommunalen Aufwand erhebt sie bisher allerdings nicht und verzichtet somit auf Einnahmen.	134	E2	Um die mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken, sollte die Gemeinde Much eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	135
Verfahrensstandards					
F3	Die Gemeinde Much bearbeitet ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nicht nach verbindlich geregelten Standards und Abläufen. Verbesserungsmöglichkeiten liegen im Einsatz einer standardisierten Dokumentation, z.B. mit Checklisten.	135	E3	Die Gemeinde Much sollte die Verfahrensabläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungen verschriftlichen und mit Checklisten ergänzen.	137

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Much 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 Much** unterhält in den Ortsteilen Much, Marienfeld, Kreuzkapelle und Hetzenholz kommunale Friedhöfe. Seit 2009 gibt es daneben einen Waldfriedhof im Ortsteil Much. Mit einem Anteil der kommunalen Bestattungen an der Gesamtsterbefallzahl von 95 Prozent profitiert die Gemeinde Much im Jahr 2021 von einer hohen örtlichen Verbundenheit.

Die Bestattungszahlen haben sich in den letzten Jahren erhöht. Dennoch liegt der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen im Jahr 2020 unter dem Median. Ein Grund dafür kann die geringe Nutzungsquote der Trauerhallen und der damit verbundene geringe Kostendeckungsgrad sein. Für das Vergleichsjahr 2021 konnte (neben anderen Kennzahlen) der Kostendeckungsgrad nicht berechnet werden, da die erforderlichen Haushaltszahlen noch nicht vorliegen.

Der Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen hat sich im Zeitreihenvergleich deutlich verändert. Die Erdbestattungen werden nur selten gewünscht, der Anteil der Urnenbestattungen liegt 2021 bei rund 78 Prozent. Da der Flächenbedarf bei Urnengräbern geringer ist, führt dies bereits jetzt in der Gemeinde Much zu einem geringeren Bedarf an Bestattungsflächen.

Die Daten zu den Grün- und Wegeflächen liegen der Gemeinde Much nicht vor. Da diese Flächen einen großen Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Gemeinde Much ihre Datengrundlage hier verbessern. Aktuell können einige Kennzahlen nicht dargestellt werden, da die entsprechenden Daten nicht vorhanden sind.

Mit einer weitestgehend vollumfänglichen Datenbasis lässt sich ein Berichtswesen aufbauen sowie ein Flächenentwicklungsplan erstellen. Damit wird die interne Steuerung bei zukünftigen Entscheidungen unterstützt. Wird dieser erstellt, ist die Größe der Gemeinde bzw. der Friedhöfe angemessen zu berücksichtigen.

Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit, die intensiviert werden kann. Hier könnte die Gemeinde Much mit Informationen zu den Friedhöfen, Trauerhallen und Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Die **Gemeinde Much** liegt im Rhein-Sieg-Kreis und besteht aus den Hauptorten Much und Marienfeld sowie 112 Ortschaften, Einzelhöfen und Weilern. Es gibt aktuell fünf kommunale Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Neben den kommunalen Friedhöfen in den Ortsteilen Much, Marienfeld, Kreuzkapelle und Hetzenholz existiert seit 2009 ein Waldfriedhof im Ortsteil Much. Konfessionelle Friedhöfe hat die Gemeinde Much nicht, allerdings gibt es einen Friedgarten der Lebensgemeinschaft Eichhof.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	5,00	1,00	1,00	2,00	4,50	14,00	27
Kommunale Friedhofsfläche in qm	63.318	14.514	32.338	42.179	56.562	84.970	27
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	94,55	22,38	61,36	84,73	95,62	111	26
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	94,55	22,38	61,36	84,73	95,62	111	26
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	84,31	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	4.541	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	94,55	22,38	61,36	84,73	95,62	111	26

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

Die gpaNRW hat während der überörtlichen Prüfung Friedhöfe besichtigt und die gewonnenen Eindrücke in diesen Bericht einfließen lassen.

Die gesamte Friedhofsfläche ist im Vergleich mit anderen Kommunen absolut sowie auch bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner eher großzügig. Da über 80 Prozent der Gemeindefläche zu Erholungszwecken zur Verfügung stehen, müssen Friedhöfe dafür nicht vorgehalten werden.

Rund 95 Prozent der Sterbefälle werden auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im oberen Bereich. Die Friedhöfe werden in Much sehr gut angenommen.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Much deutlich zu erkennen. So werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt. Die freien Flächen müssen von der Gemeinde Much gepflegt werden. Bei anhaltendem Trend werden weitere Bestattungsflächen tendenziell nicht mehr benötigt.

Ein Friedhofsentwicklungskonzept, welches sich mit den Auswirkungen dieses Veränderungsprozesses beschäftigt und in eine strategische Planung der Friedhofsflächen mündet, ist in der

Gemeinde Much nicht vorhanden. Dennoch beschäftigt sich die Gemeinde Much mit der Weiterentwicklung der vorhandenen Friedhofsflächen. Neue Bestattungsarten sind geplant. Dazu wurden Bäume gepflanzt, an denen künftig Baumbestattungen angeboten werden sollen. Es gibt daneben Überlegungen, auf größeren Wiesenflächen Blühstreifen oder Schnittblumenstreifen anzulegen. Auch der Umbau der Trauerhallen für Kolumbarien wird von der Verwaltung geprüft.

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

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Gemeinde Much** im Dezernat II, Fachbereich 3 - Gemeindeentwicklung und Bauen. Hier werden die Bearbeitung der Bestattungen durchgeführt, Anträge der Bestatter bearbeitet, die Terminvergabe organisiert sowie Bescheide erstellt. Ebenso wird hier der laufende Schriftverkehr geführt und das Beschwerdemanagement abgewickelt. Die Friedhofsverwaltung ist damit die zentrale Stelle, von der aus die Aufgabenerledigung gesteuert wird.

Die Bepflanzung der Friedhofsflächen, wie z.B. der Ausbau und Anlegung von neuen Grabfeldern, wird ebenfalls im Fachbereich 3 vorgenommen. Die Friedhofsverwaltung steht hier insbesondere mit dem Kommunalunternehmen Much / Neunkirchen-Seelscheid in regelmäßigem Austausch. Das Kommunalunternehmen ist zuständig für die Unterhaltung der Friedhofsflächen.

Für die Bearbeitung der Bestattungen nutzt die Gemeinde Much eine Friedhofssoftware, die die Friedhofsverwaltung bei der Abwicklung der Fälle unterstützt.

Die Gebührenkalkulation übernimmt der Fachbereich 1 – Zentrale Dienste und Finanzen. Weitere Informationen zur Gebührenkalkulation finden sich im Berichtsabschnitt 5.5 Gebühren.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Strategische Ziele sind beim Friedhofswesen bisher nicht schriftlich definiert. Kennzahlen werden nicht gebildet und ein Berichtswesen ist nicht implementiert.

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 Much** hat in der Produktinformation für das Produkt Friedhöfe (Produktgruppe 1.13) die „Bedarfsdeckung“ als Ziel formuliert. Auch beteiligt sich das Friedhofsamt seit einigen Jahren an der NRW RAL-Statistik der Gütegemeinschaft Feuerbestattungsanlagen e. V. Die Veränderung der Bestattungszahlen hat die Gemeinde Much daher stets im Blick.

Weitere Zielvorgaben oder Kennzahlen als Steuerungsgrundlage gibt es nicht. Auch ein Berichtswesen, in dem Verwaltungsführung und politische Gremien regelmäßig unterrichtet werden, ist nicht vorhanden. Die Gemeinde Much sollte konkrete und messbare Ziele definieren. Dann kann sie begleitende Kennzahlen formulieren, die es ihr ermöglichen zu prüfen, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

- Kostendeckungsgrad von „X“-Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl.

Daneben kann die Gemeinde auch die weiteren in diesem Bericht definierten Kennzahlen nutzen. Kennzahlen können, selbst wenn sie nur Gemeindeintern verglichen werden, Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten.

→ Empfehlung

Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Much für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

5.4.3 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Much befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Funktions-, Grün- und Wegeflächen.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Gemeinde Much** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet.

Friedhofsansichten mit entsprechenden Grabstellen liegen vor und werden auch auf der Internetseite der Gemeinde veröffentlicht. Es handelt sich um Luftbilder, auf denen die Grabstellen und ihre Nutzung eingezeichnet sind. Die Luftbilder zeigen stetes den aktuellen Stand der Grabstellen – nach einer Änderung der Nutzung einer Grabstelle wird diese zeitnah in den Plänen geändert. So kann die Gemeinde Much die Neuvergabe von Grabstätten gezielt vornehmen. Es gibt farbig unterlegt einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen. Das erleichtert die tägliche Arbeit der Friedhofsverwaltung.

Allerdings sind nicht alle Daten vorhanden, die für eine optimierte Steuerung notwendig wären. So sind Flächendaten wie Funktions-, Grün- oder Wegeflächen nicht erfasst. Zwar kann die Gemeinde Much Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich erfassen und auswerten, allerdings ist nur mit einer vollständigen Datenlage eine gesicherte, ganzheitliche Betrachtung der Friedhöfe sichergestellt. Die Gemeinde Much plant in 2024 die Vermessung ihrer Friedhöfe.

Derzeit hat die Gemeinde nur die Grabflächen in der Software erfasst. Sie nutzt das System nicht wie ein Geoinformationssystem. Daher konnte sie einige Grunddaten für die Berechnung von Kennzahlen nicht liefern. In diesen Fällen bildet die gpaNRW in den folgenden Abschnitten lediglich die Werte der Vergleichskommunen ab. Diese können der Gemeinde Much als Orientierung für spätere eigene Auswertungen dienen.

Mit einer Verknüpfung der Fachsoftware und einem Geoinformationssystem könnte die Gemeinde die Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammenführen. Die Sachbearbeitung erhält hierdurch einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen, den Funktions-, Grün- und Wegeflächen und über die gesamten Friedhöfe.

→ **Empfehlung**

Nachdem die Flächen auf den Friedhöfen in Much aufgemessen wurden, sollten diese mit einem Geoinformationssystem verknüpft werden.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Gemeinde Much betreibt eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit durch ausführliche Informationen auf ihrer Internetseite. Die Trauerhallen werden seit 2023 dort ebenfalls beworben.

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.

In der **Gemeinde Much** findet die Öffentlichkeitsarbeit für den Bereich Friedhofswesen über ihren Internetauftritt statt. Daneben gibt es einen Flyer, der das Grabkammersystem erläutert.

Online sind die angebotenen Grabarten aufgelistet und Ansprechpersonen genannt. Auch finden sich hier die Friedhofssatzung und die Friedhofsgebührenordnung. Anträge und Pläne der Friedhöfe ergänzen den Internetauftritt. Auf diesen Plänen ist der Grabstatus farblich dargestellt. Das sind z.B. die freien, die belegten oder die frei werdenden Grabstellen. Auch Grabstellen von Verstorbenen können hier recherchiert werden.

Die Gemeinde sieht bei den Bestattungen selbst keine spürbare Konkurrenz. Die Kennzahl zur Nutzungsintensität der Friedhöfe liegt in 2021 bei 95 Prozent und belegt das.

Zu den Trauerhallen finden sich auf der Homepage der Gemeinde erst seit 2023 Informationen. Die beiden örtlichen Bestatter bieten ihre Trauerhallen dagegen immer aktiv an. Die entsprechende Kennzahl zur Nutzungsintensität der Trauerhallen liegt bei rund 35 Prozent.

Die Gemeinde Much plant ihre Leistungen z.B. auch in Altenpflegeeinrichtungen vorzustellen und zu beschreiben. Nicht jede oder jeder kann oder möchte sich online informieren. So eröffnet die Gemeinde Much Interessierten die Möglichkeit, sich bereits frühzeitig oder auch im Bedarfsfall mit den in der Gemeinde angebotenen Leistungen zu beschäftigen. Möglicherweise führt dies zu einer reduzierten Inanspruchnahme der Beratungsleistung und somit auch Arbeitsentlastung bei der Friedhofsverwaltung.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

→ Feststellung

Die Gemeinde Much kalkuliert ihre Gebühren in unregelmäßigen Abständen. Für das Vergleichsjahr 2021 konnte der Kostendeckungsgrad durch die Gemeinde bisher noch nicht berechnet werden, da die erforderlichen Haushaltszahlen noch nicht vorliegen.

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 Gebühren werden in der **Gemeinde Much** in unregelmäßigen Abständen kalkuliert. Von 2003 bis 2019 ist das fünfmal geschehen. Die Kalkulation wird im Fachbereich Zentrale Dienste und Finanzen vorgenommen. Der größte Teil der notwendigen Daten ist im Fachbereich vorhanden. Die Gebühren wurden zuletzt in 2019 für das Jahr 2020 angepasst.

Grundsätzlich gilt, dass eine vollständige Kostendeckung erreicht werden sollte. Um die Kostendeckung zu ermitteln, ist eine Nachkalkulation erforderlich. Deren Ergebnis sollte in der Vorauskalkulation der Gebühren für das kommende Jahr einfließen. Bei der Gemeinde Much wird in der Regel jährlich eine Nachkalkulation durchgeführt. Für 2021 kam es dabei zu Verzögerungen, sodass Anfang 2023 die Nachkalkulation für 2021 noch nicht erfolgt ist.

Eine vollständige Kostendeckung wird nicht erreicht, auch werden die Gebühren nicht jährlich angepasst.

In der Gebührenkalkulation werden Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Bereichen und Abteilungen, die für das Friedhofswesen erbracht werden. Diese Kosten fließen als interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenkalkulation ein.

Die Gemeinde Much berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022⁴¹ 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. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG NRW eingelegt, so dass das Urteil aktuell nicht rechtskräftig ist. Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes wird nicht vor Ende 2022/Anfang 2023 erwartet.

Es muss somit zunächst die Entscheidung des BVerwG über die eingelegte Nicht-Zulassungsbeschwerde abgewartet werden. Zurzeit stehen noch eine Vielzahl von offenen Fragen im Raum, die auch durch die Lektüre der Urteilsgründe nicht abschließend beantwortet werden können. Die Gemeinde Much sollte daher die weiteren Entwicklungen verfolgen und bei einer Neukalkulation die neuen Vorgaben des OVG NRW berücksichtigen.

⁴¹ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

Die Gebührenfestsetzung differenziert neben den Grabbereitstellungs- bzw. Bestattungs- und Grabnutzungsgebühren auch die Benutzungsgebühren für Trauerhallen. Diesen werden die entsprechenden Kosten zugeordnet.

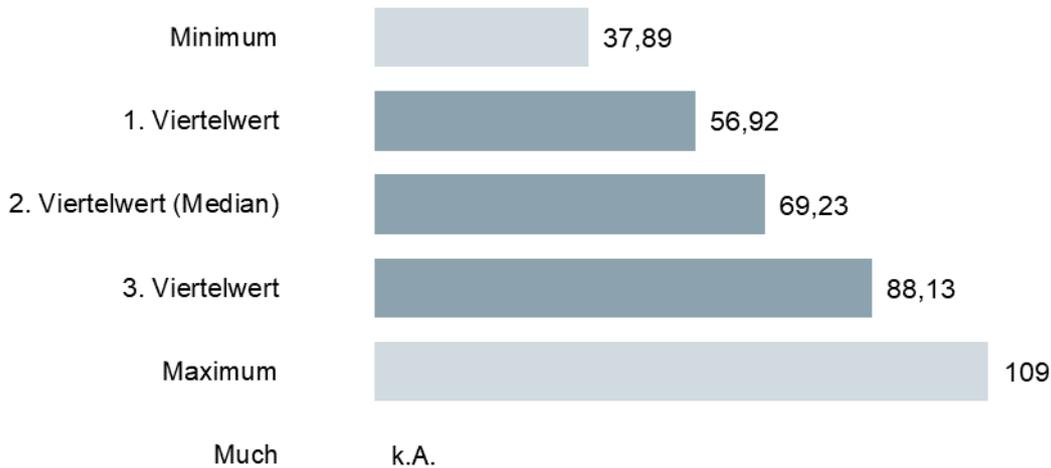
Da zum Zeitpunkt der Berichtserstellung Anfang 2023 die Nachkalkulation der Friedhofsgebühren der Gemeinde Much nicht vorlag, konnte der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen (und der Trauerhallen) für 2021 durch die Gemeinde nicht ermittelt werden.

➔ **Empfehlung**

Bei dem Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen handelt es sich um eine steuerungsrelevante Kennzahl. Sie sollte jährlich ermittelt werden.

Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträgen. Im Jahr 2020 konnte die Gemeinde Much ihre Kosten mit einem Kostendeckungsgrad von 70,18 Prozent nur zum Teil decken.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad der Gemeinde Much liegt in 2020 im interkommunalen Vergleich unter dem Median. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen 2020 bei rund 244.000 Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 347.700 Euro. Der Anteil für öffentliche Grünflächen beträgt zehn Prozent.

5.5.2 Grabnutzung

- Die Gemeinde Much beteiligt die Nutzungsberechtigten angemessen am Gebührenaufkommen.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten⁴² angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Gemeinde Much** hat ihre Gebührensätze an die strukturellen Veränderungen und das sich hiermit ändernde Nachfrageverhalten angepasst. Für die Kostenrechnung sind verschiedene Gebührentatbestände definiert, z.B. Bestattungen (Ein-, Aus-, Umbettung), Trauerfeier (Trauerhalle, Leichenzelle) oder Nutzungsrechte. Diesen werden die entsprechenden Kosten entweder direkt oder über ein definiertes Umlageverfahren zugeordnet. Auch werden in der Gebührenkalkulation Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Bereichen und Abteilungen, die für das Friedhofswesen erbracht werden. Diese Kosten fließen als interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenkalkulation.

In der Gebührenkalkulation werden dafür die Kosten für die Belegungsflächen über grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern verteilt. Hier verwendet die Gemeinde Much verschiedenen Faktoren, z.B. Nutzungsdauer, Fläche und Verlängerbarkeit.

5.5.3 Trauerhallen

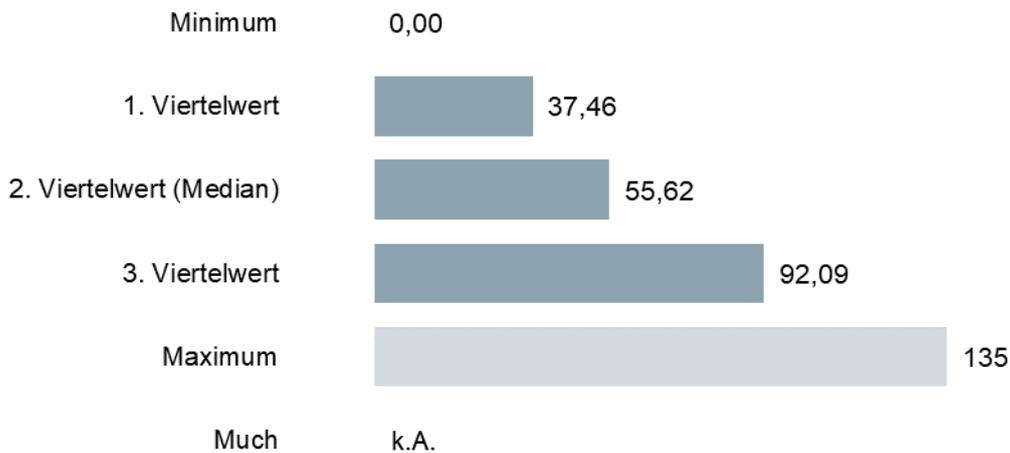
- Die Trauerhallen sind in der Gemeinde Much bei weitem nicht kostendeckend. Die Nutzungsintensität liegt unter dem Median.

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.

Auf den fünf kommunalen Friedhöfen hält die **Gemeinde Much** insgesamt drei Trauerhallen vor. Diese befinden sich auf den Friedhöfen Much, Marienfeld und Kreuzkapelle.

⁴² Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die Trauerhallen liegen im Jahr 2020 die Erlöse bei rund 5.250 Euro, die Kosten bei rund 72.600 Euro. Dadurch ergibt sich für das Jahr 2020 ein Kostendeckungsgrad von ca. sieben Prozent.

Die drei Trauerhallen verfügen über Kühlräume und sanitäre Einrichtungen. Die Bauweise der Trauerräume ist offen gestaltet, geschlossene Räume gibt es nicht. Insgesamt veranschlagt die Gemeinde Much (bewusst) nicht kostendeckende Gebühren. Sie befürchtet bei höheren Gebühren eine geringere Nutzung.

Das Jahr 2020 war geprägt durch die Corona-Pandemie. Viele Trauerfeiern konnten aufgrund geltender Einschränkungen nicht in der Trauerhalle stattfinden. Insofern ist die Kostendeckung für das Vergleichsjahr 2020 nicht repräsentativ für weitere Nutzungsjahre. Hier wäre eine Zeitreihe aussagekräftiger. Da die Erhebung dieser Daten für die vergangenen Jahre für die Gemeinde Much sehr aufwändig gewesen wäre, hat die gpaNRW hierauf verzichtet. Perspektivisch könnte die Gemeinde Much selbst den Kostendeckungsgrad für ihre Trauerhalle laufend ermitteln. Der Kostendeckungsgrad ist zum einen von den Kosten, zum anderen von den Erlösen und somit von der Anzahl der Nutzungen abhängig. Der Zeitverlauf des Kostendeckungsgrades kann nicht dargestellt werden, da die Kosten nur für das Jahr 2020 bekannt sind. In

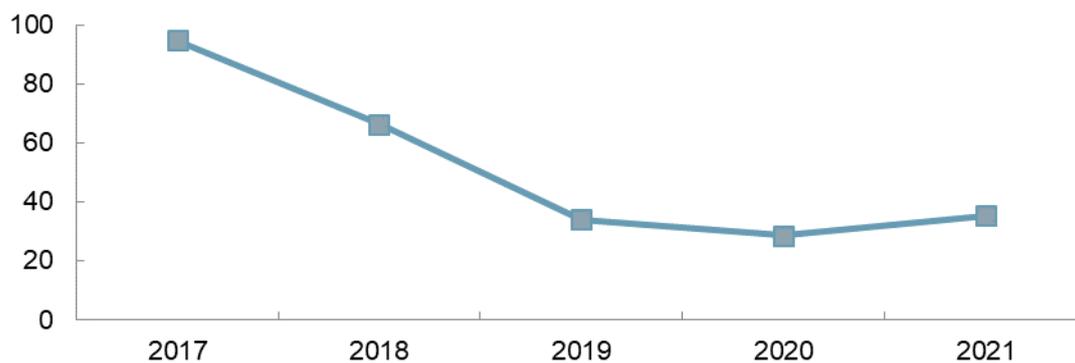
2020 wurden an allen Trauerhallen Anstricharbeiten durchgeführt, das kann den geringen Kostendeckungsgrad ebenfalls erklären. Die Gemeinde Much geht in ihrer Kalkulation von einem Kostendeckungsgrad von zwölf Prozent aus.

Die Anzahl der Nutzungen der Trauerhallen ist seit 2019 rückläufig. Corona-bedingt wurde auf Trauerfeiern in Trauerhallen oft verzichtet. In 2021 ist trotz Corona ein Anstieg auf 55 Nutzungen zu verzeichnen. Der Zeitverlauf belegt, dass die Trauerhallen seit 2019 verhältnismäßig selten genutzt werden. In 2022 steigen die Nutzungszahlen wieder deutlich an. Die Gemeinde Much verzeichnete in diesem Jahr 81 Nutzungen.

Kommunale Bestattungen und Nutzung Trauerhallen Much 2017 bis 2021

Grundzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Anzahl Nutzungen Trauerhallen	95	87	46	43	55
Kommunale Bestattungen	127	131	135	150	156

Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent



Den Anteil der Kosten für die Trauerhallen bezogen auf die Gesamtkosten für die Friedhöfe kann die Gemeinde Much für das Vergleichsjahr 2021 nicht angeben. In 2020 beträgt er rund 21 Prozent. Etwa zwei Drittel der Vergleichskommunen haben 2020 einen geringeren Anteil.

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2021

Kennzahl	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	k.A.	3,26	8,20	12,20	15,28	25,19	20

Kennzahl	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	35,26	11,11	43,78	61,02	79,66	137	25

Auffällig ist, dass zwar 95 Prozent der Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen beerdigt werden, aber nur rund 35 Prozent davon die Trauerhallen nutzen. Die Trauerhallen werden von der Bevölkerung weniger angenommen, die Friedhöfe dagegen sehr gut.

Die Gemeinde Much ist bei den Trauerhallen nicht der einzige Anbieter. Sie werden ebenfalls von den beiden ortsansässigen Bestattern angeboten, die Gemeinde Much steht hier in Konkurrenz.

Die Gemeinde Much sollte die Situation der Trauerhallen in einer Friedhofsplanung thematisieren. Attraktiv gestaltete Trauerhallen werden meist häufiger genutzt, bedeuten aber ggf. auch Investitionsbedarf.

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.

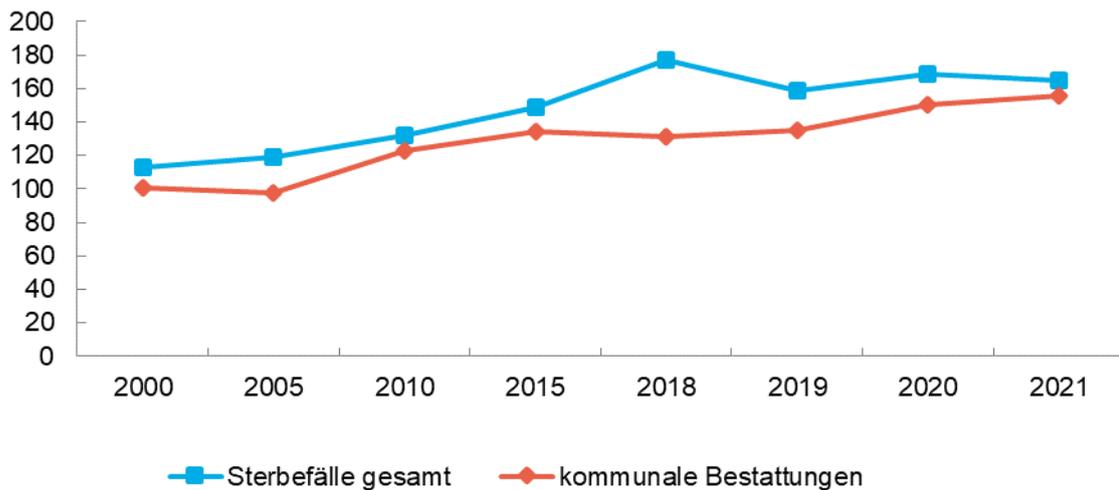
Die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner in der **Gemeinde Much** ist in der Vergangenheit relativ konstant geblieben.

Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner in Much

2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020	2021
14.613	15.218	14.990	14.243	14.319	14.374	14.412	14.491

Anfang der 2000er Jahre lag sie bei rund 14.600 Einwohner, im Betrachtungsjahr 2021 bei rund 14.500 Einwohner. Dies entspricht einer Abnahme von rund einem Prozent. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Gemeinde Much bis zum Jahr 2040 um rund zwei Prozent ansteigen wird, auf dann ca. 14.704 Einwohner.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Much 2000 bis 2021



Es ist zu erkennen, dass mit Ausnahme des Jahres 2018 die Sterbefälle sowie die kommunalen Bestattungen sehr nah beieinanderliegen. Dies bedeutet, dass der überwiegende Teil der Verstorbenen auch auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt wird.

Sowohl die Sterbefälle als auch die kommunalen Bestattungen haben sich seit 2000 um ca. 50 Prozent erhöht. Im Durchschnitt der letzten Jahre lag die Anzahl der Sterbefälle bei 145, die der kommunalen Bestattungen bei 128. In den einzelnen Jahren ergaben sich leichte Schwankungen.

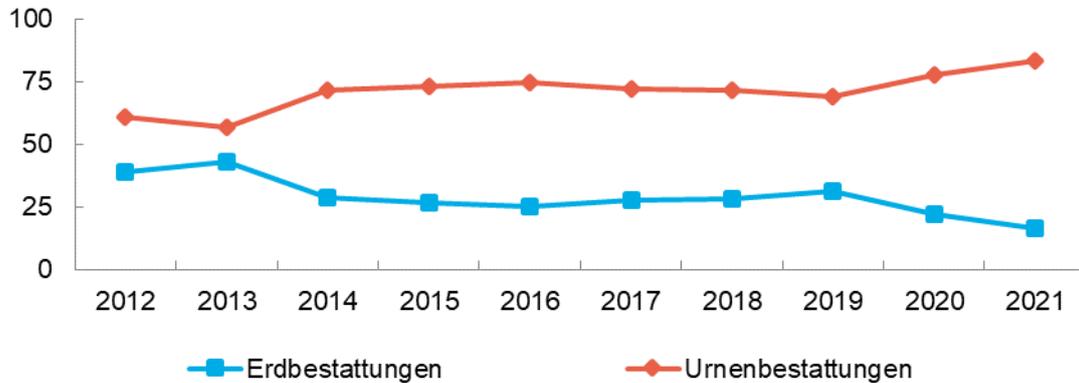
Bei den Sterbefällen gehen die Prognosezahlen bis zum Jahr 2040 von einer weiteren Erhöhung auf etwa 174 Sterbefälle aus.

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

Kennzahlen	Ge-meinde Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	16,67	3,33	30,17	39,85	44,74	62,37	26
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	83,33	37,63	52,24	58,23	68,88	95,00	26

Der Anteil der Erdbeisetzungen ist im Betrachtungsjahr 2021 weiter zurückgegangen. Im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass der Anteil der Erdbeisetzungen niedrig, bzw. der Anteil der Urnenbeisetzungen hoch ist.

Langfristige Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Much 2012 bis 2021



Der Anteil der Urnenbestattungen liegt seit Jahren über dem der Erdbestattungen. Da die Nachfrage nach Urnengräbern weiter steigt, wird sich der Anteil vermutlich weiter erhöhen.

Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. In Much werden bei den Sargbestattungen vor allem Erdwahlgräber gekauft. Ein Erdwahlgrab hat eine 30 Jahre lange Nutzungsdauer. Es ist eine mehrstellige Grabstätte, in der auch statt eines Sarges drei Urnen oder ein Sarg und bis zu zwei Urnen bestattet werden können. Die Urnengräber mit einer Nutzungsdauer von 20 Jahren sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen. Weitere Grabarten sind z. B. Urnengemeinschaftsgräber. Die Gemeinde Much bietet bisher keine Bestattung in Kolumbarien an. Die Aufstellung von Urnenwürfeln ist aber geplant, auch werden Erdröhren zur Aufnahme von Urnen geprüft.

Dieses geänderte Bestattungsverhalten hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Grabflächen auf den Friedhöfen kontinuierlich verringert. Urnengräber sind im Flächenbedarf deutlich geringer und das Nutzungsrecht läuft schneller ab. Grabflächen zu überplanen ist ein langfristiger Prozess. Insoweit ist es wichtig, frühzeitig Strategien zu entwickeln und Maßnahmen einzuleiten.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

Die Gemeinde Much hat keine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen. Der Anteil der belegten Grabstellen beträgt rund 15 Prozent. Nicht alle angebotenen Grabreihen werden benötigt.

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

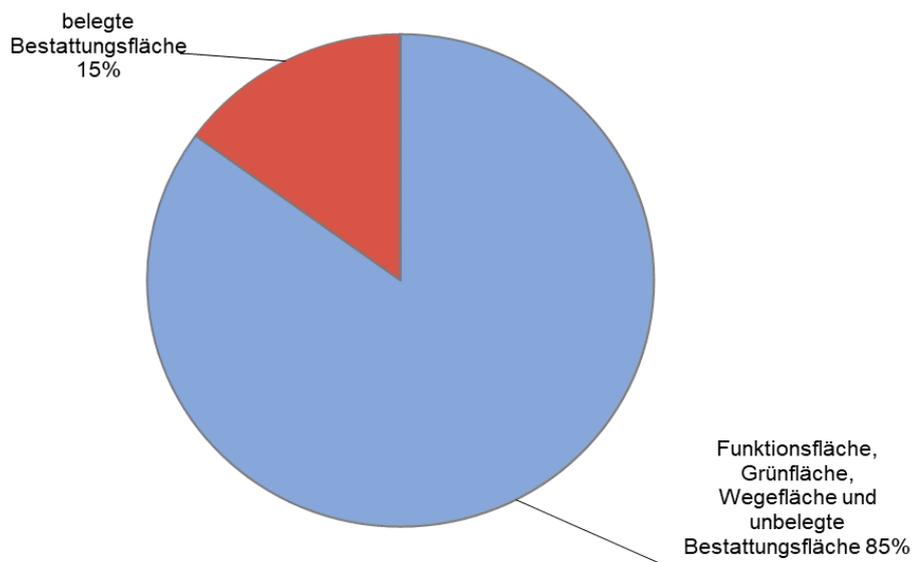
zu belegen. Eine lückenhafte Belegung der Bestattungsfläche sollte eine Kommune vermeiden, weil hierdurch höhere Unterhaltungskosten entstehen.

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.

Bei der **Gemeinde Much** kann die Aufteilung der Friedhofsflächen nicht vorgenommen werden: mit Ausnahme der gesamten Friedhofsfläche liegen keine Flächenangaben vor. Das wird sich mit der geplanten Vermessung der Friedhöfe im Jahr 2024 ändern.

Die gpaNRW ermittelt die belegte Bestattungsfläche anhand der tatsächlich belegten Grabstellen und der üblichen Größen der jeweiligen Erd- und Urnengräber. Diese stellen wir ins Verhältnis zur kommunalen Friedhofsfläche.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Much in Prozent



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Auch in Much ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche mit weniger als einem Fünftel an der Gesamtfläche eher gering. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern führt zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig zu steuern.

Die belegten Bestattungsflächen konnten für die Gemeinde Much nicht in Erd- oder Urnengräber differenziert werden. Die gpaNRW stellt den interkommunalen Vergleich daher nur zur Orientierung dar.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Friedhofsfläche in Prozent	14,72	2,77	11,95	14,72	16,82	25,72	23
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	2,66	20,20	28,40	41,28	84,60	18
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	1,01	1,80	2,85	3,90	5,56	18

Die Belegungssituation auf den Friedhöfen der Gemeinde Much entspricht etwa der jeder zweiten Kommune im Vergleich. Nur etwa 15 Prozent der Friedhofsflächen sind mit Grabstellen belegt.

In den bisher von der gpaNRW durchgeführten Prüfungen des Friedhofswesens konnte in zahlreichen Kommunen festgestellt werden, dass der überwiegende Teil der Flächen aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Grabflächen besteht.

Diese Verteilung gilt auch für die Friedhöfe der Gemeinde Much. Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung der Friedhöfe wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Gemeinde Much zum Teil ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Gemeinde gepflegt werden müssen. Hier sind oftmals auf Wunsch der Angehörigen oder aufgrund nicht vorhandener Grabpflege Gräber vorzeitig eingeebnet worden. Da häufig noch eine Ruhefrist besteht, kann an diesen Stellen nicht neu belegt werden. Eine weitere Auffälligkeit ist genau die gegensätzliche Situation, wenn nur noch einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern vorhanden sind. Hier muss die Gemeinde die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich oder schwierig. Somit ergeben sich bei solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Die Gemeinde Much achtet bei der Vergabe darauf, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizu ziehen, um diese dann wieder in Gänze beplanen zu können. Einzelne Lücken versucht sie zu schließen. Die Friedhofspläne weisen allerdings ganze Grabreihen aus, die unbelegt sind. Auf dem Friedhof Kreuzkapelle z.B. handelt es sich um sieben Grabreihen, auf dem Friedhof Much vier. Diese Flächen werden voraussichtlich nicht benötigt, sollten daher als Angebot nicht auf den Plänen verzeichnet werden.

→ Empfehlung

Neue Grabreihen sollten erst angeboten werden, wenn vorhandene Lücken geschlossen bzw. belegt sind.

Da das Feld für Urnenwahlgräber auf dem Friedhof Much bald belegt ist, plant die Gemeinde Much mit Blick auf eine effiziente Nutzung der einzelnen Lücken, diese mit kleineren Feldern für Urnenwahlgräber zu füllen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Eine Friedhofsentwicklungsplanung hat die Gemeinde Much bisher nicht aufgestellt

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 Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Obwohl in der **Gemeinde Much** die Bestattungszahlen kontinuierlich steigen und auch die Prognose bis 2040 entsprechend ist, entstehen weitere unbelegte Flächen durch freiwerdende Erdgrabstellen und einer steigenden Nachfrage nach Urnengräbern.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Much

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	8
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	64
Neukäufe Urnengräber 2021	104
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	21

An dieser Darstellung ist zu erkennen, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben wurden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden.

Auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den acht Neukäufen stehen 64 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit 56 Erdgräber an die Gemeinde Much zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich und macht nur einen geringen Teil aus. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits eine hohe Anzahl (genaue Zahl kann nicht benannt werden) freier Erdgrabstellen vorhanden ist.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe wesentlich höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen in den 90er Jahren noch nicht sehr groß, sondern hat von da an erst zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch

die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren zunehmen werden. Wie bei den Erdgräbern sind auch bei den Urnengrabstellen bereits jetzt freie Kapazitäten vorhanden.

Die Gemeinde Much ist bestrebt, Grabflächen/Grabfelder freizuziehen, um diese nachfrageorientiert zu überplanen. Eine Friedhofsentwicklungsplanung hat die Gemeinde Much nicht. In dieser könnte festgelegt werden, nach welchen Regeln die Gemeinde die Neuvergabe von Grabflächen gestalten will. Beispielsweise könnten Grabflächen auf eine Kernzone konzentriert und Randflächen freigezogen werden.

→ **Empfehlung**

Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Gemeinde Much eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.

Diese Empfehlung soll in Much noch in 2023 umgesetzt werden: die Friedhofsverwaltung erarbeitet zurzeit eine Friedhofsentwicklungsplanung.

5.7 Grün- und Wegeflächen

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

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ Die Gemeinde Much hat bisher die Grün- und Wegeflächen nicht erfasst.

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

Die **Gemeinde Much** hat ihre Grün- und Wegeflächen bisher nicht nach Quadratmeter erfasst. Angaben zu den Strukturen der Grün- und Wegeflächen (Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege) sind der Gemeinde ebenfalls nicht bekannt. Für die Arbeit auf den Friedhöfen ist die Datenlage aus Sicht der Gemeinde ausreichend.

Mit den aktuellen Daten kann die Gemeinde Much die zu unterhaltende Fläche nicht ermitteln. Dadurch ist es ihr derzeit nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen zu steuern. Neben der Struktur der Grün- und Wegeflächen beeinflusst auch der Pflegestandard die Höhe der Unterhaltungskosten. Ebenfalls sind keine Vergleiche zu einer Erledigung der Aufgaben durch Dritte möglich, da Much für etwaige Ausschreibungen die Flächen ermitteln müsste.

Bei Neuanlagen von Grabfeldern stimmen sich in Much Verwaltung und Bauhof eng miteinander ab. Es existiert keine längerfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen.

Die gpaNRW setzt den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Die Spannweite im interkommunalen Vergleich ist recht hoch. In der nachfolgenden Tabelle bieten wir der Gemeinde Much die Daten der Vergleichskommunen zur Orientierung und späteren Verwendung bei eigenen Auswertungen an.

Grün- und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Much	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	14,45	34,45	43,24	55,57	71,89	19
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	31,56	41,83	51,91	64,74	72,84	17
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	27,16	35,26	48,09	58,17	68,44	17

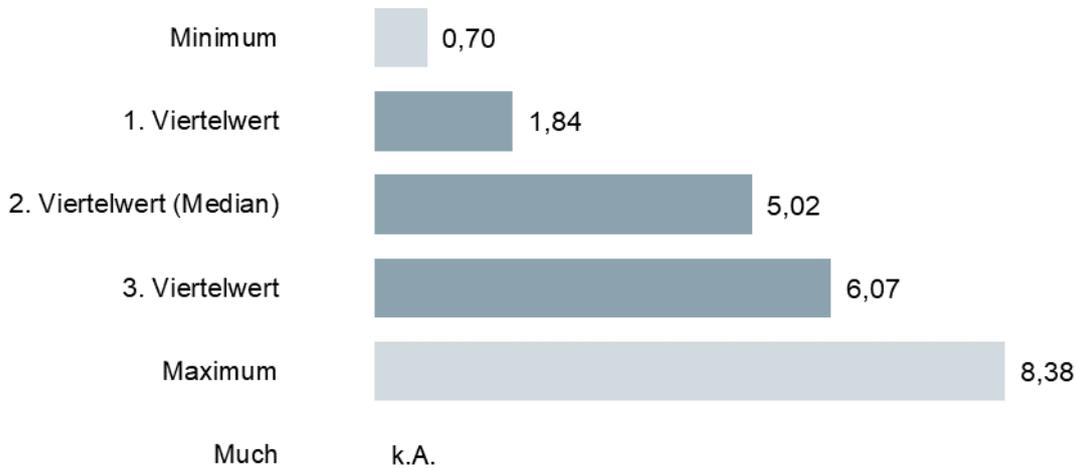
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

➔ Feststellung

Die Datenlage der Gemeinde Much ermöglicht keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die **Gemeinde Much** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche nicht bilden, da die zur Berechnung notwendigen Daten nicht erfasst werden. Somit fehlen wichtige Informationen zur Steuerung. Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenüberhänge auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Much neben den Flächen auch alle anfallenden Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen erheben. Diese Daten kann sie nutzen und sich anhand der vorstehenden Grafik einordnen. Die Grafik zeigt die Höhe der Kosten in den Vergleichskommunen.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Much sollte zukünftig Daten bezüglich der Kosten erfassen und auswerten. Damit kann sie prüfen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.

Die Gemeinde Much hat ansatzweise Pflegestandards für die Grün- und Wegepflege definiert. So wird zweimal monatlich der Rasen gemäht, Hecken- und Baumschnitte finden einmal jährlich statt. Da für die fünf Friedhöfe insgesamt zwei Friedhofsgärtner zur Verfügung stehen, ist der Pflegestandard niedrig. Ortsbesichtigungen bestätigen das.

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

- die Umgestaltung von Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und

- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Diese Erkenntnisse kann die Gemeinde Much in einem zweiten Schritt nutzen, um die Kosten, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege. Die Gemeinde möchte sukzessive zusammenhängende Freiflächen erzeugen und extensive Pflegemaßnahmen reduzieren. Vorteilhaft sind z.B. die geplanten Wiesenflächen oder Blühstreifen, die nur zweimal jährlich freigeschnitten werden müssen. Sie sind auch ökologisch vorteilhaft.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Much sollte die Grün- und Wegeflächen in der Entwicklungsplanung der Friedhöfe berücksichtigen.

Als weitere Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Much die wirtschaftlichste ist. Die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitung übernimmt der Kommunalbetrieb Much/Neukirchen-Seelscheid bis auf einige Ausnahmen, wie z.B. spezielle Gehölzpflege, auf allen kommunalen Friedhöfen selbst.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Friedhofswesen

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Strategische Ziele sind beim Friedhofswesen bisher nicht schriftlich definiert. Kennzahlen werden nicht gebildet und ein Berichtswesen ist nicht implementiert.	147	E1	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Much für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	147
F2	Die Gemeinde Much befindet sich bei der Digitalisierung auf einem guten Weg. Verbesserungspotenziale liegen insbesondere in der Erfassung der Funktions-, Grün- und Wegeflächen.	148	E2	Nachdem die Flächen auf den Friedhöfen in Much aufgemessen wurden, sollten diese mit einem Geoinformationssystem verknüpft werden.	148
Gebühren					
F3	Die Gemeinde Much kalkuliert ihre Gebühren in unregelmäßigen Abständen. Für das Vergleichsjahr 2021 konnte der Kostendeckungsgrad durch die Gemeinde bisher noch nicht berechnet werden, da die erforderlichen Haushaltszahlen noch nicht vorliegen.	150	E3	Bei dem Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen handelt es sich um eine steuerungsrelevante Kennzahl. Sie sollte jährlich ermittelt werden.	151
Friedhofsflächen					
F4	Die Gemeinde Much hat keine differenzierte Flächenerfassung mit separaten Grab-, Grün- und Wegeflächen. Der Anteil der belegten Grabstellen beträgt rund 15 Prozent. Nicht alle angebotenen Grabreihen werden benötigt.	157	E4	Neue Grabreihen sollten erst angeboten werden, wenn vorhandene Lücken geschlossen bzw. belegt sind.	159
F5	Eine Friedhofsentwicklungsplanung hat die Gemeinde Much bisher nicht aufgestellt	160	E5	Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Gemeinde Much eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.	161

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grün- und Wegeflächen					
F6	Die Datenlage der Gemeinde Much ermöglicht keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen der Grün- und Wegeflächen.	162	E6.1	Die Gemeinde Much sollte zukünftig Daten bezüglich der Kosten erfassen und auswerten. Damit kann sie prüfen, ob sie ihre Leistungen wirtschaftlich erbringt.	163
			E6.2	Die Gemeinde Much sollte die Grün- und Wegeflächen in der Entwicklungsplanung der Friedhöfe berücksichtigen.	164

→ 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