

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Westerkap-
peln im Jahr 2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln	5
0.1.1 Managementübersicht	5
1. Vorbericht	8
1.1 Strukturelle Situation der Gemeinde Westerkappeln	8
1.1.1 Strukturen	8
1.1.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
1.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
1.3 Überörtliche Prüfung	10
1.3.1 Grundlagen	10
1.3.2 Prüfungsbericht	11
1.4 Prüfungsmethodik	12
1.4.1 Kennzahlenvergleich	12
1.4.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
1.4.3 gpa-Kennzahlenset	13
1.5 Prüfungsablauf	13
1.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
1.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
1.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
1.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Westerkappeln	27
1.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
1.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
1.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Westerkappeln	32
2. Finanzen	33
2.1 Managementübersicht	33
2.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
2.3 Haushaltssituation	36
2.3.1 Haushaltsstatus	37
2.3.2 Ist-Ergebnisse	39
2.3.3 Plan-Ergebnisse	42
2.3.4 Eigenkapital	47
2.3.5 Schulden und Vermögen	51
2.4 Haushaltssteuerung	60
2.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
2.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	63

2.4.3	Ermächtigungsübertragungen	65
2.4.4	Fördermittelmanagement	69
2.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	71
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
3.	Gremienarbeit	83
3.1	Managementübersicht	83
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
3.3	Profil Gremienarbeit	84
3.3.1	Aufwendungen	85
3.3.2	Gremienstruktur	87
3.3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	91
3.3.4	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	96
3.3.5	Digitalisierung der Gremienarbeit	98
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	101
4.	Vergabewesen	102
4.1	Managementübersicht	102
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
4.3	Organisation des Vergabewesens	104
4.3.1	Organisatorische Regelungen	104
4.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	108
4.4	Allgemeine Korruptionsprävention	110
4.5	Sponsoring	112
4.6	Nachtragswesen	113
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	113
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	115
4.7	Maßnahmenbetrachtung	116
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	117
5.	Informationstechnik an Schulen	120
5.1	Managementübersicht	120
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	121
5.3	IT an Schulen	121
5.3.1	IT-Steuerung	122
5.3.2	Stand der Digitalisierung	125
5.3.3	IT-Sicherheit	128
5.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
6.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	132
6.1	Managementübersicht	132
6.2	Inhalt, Ziele und Methodik	132
6.3	Örtliche Strukturen	133

6.4	Rechtmäßigkeit	134
6.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	135
6.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	135
6.4.3	Art der Bestattung	136
6.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	137
6.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	138
6.5	Verfahrensstandards	139
6.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	140
6.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	141
6.6.2	Aufwendungen	142
6.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	143
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
	Kontakt	146

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Gemeinde Westerkappeln hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Es ist der Gemeinde in den Jahren 2017 bis 2022 durchgängig gelungen, Jahresüberschüsse zu erzielen. Dadurch konnte sie eine Ausgleichsrücklage von rund 5,2 Mio. Euro aufbauen. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch Ertragssteigerungen bei der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer. Diese Ertragsarten sind jedoch konjunkturabhängig und entsprechend risikobehaftet.

Die Plandaten gehen davon aus, dass sich der positive Trend nicht fortsetzen wird. Der Haushalt 2023 weist bis 2026 Defizite von insgesamt 8,1 Mio. Euro aus. Treten die Jahresergebnisse ein, wird sich das ohnehin schon niedrige Eigenkapital erheblich verringern.

Die Verschuldung der Gemeinde Westerkappeln liegt interkommunal auf hohem Niveau. Die Gesamtverbindlichkeiten haben sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Da zur Finanzierung geplanter Investitionen weitere Kreditaufnahmen erforderlich sind, werden die Verbindlichkeiten voraussichtlich weiter ansteigen. Die erwarteten Defizite können zudem dazu führen, dass die Gemeinde wieder Liquiditätskredite in Anspruch nehmen muss.

Trotz der guten Ergebnisse der letzten Jahre besteht für die Gemeinde Westerkappeln aufgrund der negativen Plandaten, des niedrigen Eigenkapitals sowie der hohen Verbindlichkeiten ein Konsolidierungsbedarf. Die Gemeinde hat dies erkannt und einen Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung gebildet, dem die Verwaltungsspitze und Vertreter der Ratsfraktionen angehören. Zudem wurden mit dem Haushalt 2023 zahlreiche Sparvorschläge vorgelegt. Die Kommune sollte anstreben, die Belastungen aufgrund von Inflationseffekten, Tarif- und Besoldungssteigerungen, sonstigen steigenden Aufwendungen und eventuellen Ertragsrückgängen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung erhalten Informationen zur **Haushaltssteuerung** unterjährig durch einen Finanzzwischenbericht. Dieser informiert über den Stand der Haushaltsausführung und die voraussichtliche Entwicklung wesentlicher Ertragspositionen zum

Jahresende. Die Gemeinde sollte das Finanzcontrolling zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung weiterentwickeln und um weitere Prognosewerte und Kennzahlen ergänzen.

Die Gemeinde Westerkappeln überträgt seit 2019 stark zunehmend investive Auszahlungsermächtigungen in das Folgejahr. Allerdings schöpft die Gemeinde 2016 bis 2021 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt lediglich zu knapp 43 Prozent aus. Um die Transparenz des Haushalts bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen zu erhöhen, sollten die Gemeinde ihre investiven Maßnahmen möglichst realitätsnäher veranschlagen.

Fördermittel können die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Deshalb sollte die Gemeinde formal festlegen, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen standardmäßig eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten zu erfolgen hat. Zudem empfehlen wir, ein Fördercontrolling mit Berichtswesen einzurichten. Dadurch ließe sich u.a. das Risiko verringern, Fördergelder zurückzahlen zu müssen.

Für ihr Kredit- und Anlagemanagement hat sich die Gemeinde Westerkappeln bisher noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen gegeben. Nach eigener Aussage verfolgt sie ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Die gpaNRW empfiehlt, grundlegende Vorgaben hierzu in einer Richtlinie oder Dienstanweisung festzulegen.

Bei den Aufwendungen für die **Gremienarbeit** je Einwohner positioniert sich die Gemeinde Westerkappeln im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Die auffällig hohe Zahl von Fachausschüssen führt in Westerkappeln zu vermehrten Gremiensitzungen. Zudem waren im Vergleichsjahr 2021 sehr viele Dringlichkeitsentscheidungen zu laufenden Baumaßnahmen zu treffen.

Die von der Gemeinde gezahlten Fraktionszuwendungen sind dagegen interkommunal niedrig. Um zu überprüfen, ob die Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern damit abgedeckt sind, sollte die Gemeinde regelmäßig Bedarfsermittlungen durchführen.

Die Gremienarbeit ist bereits digitalisiert und erfolgt weitgehend papierlos. Um auch digitale oder hybride Gremiensitzungen durchführen zu können, müsste die Gemeinde die technische Ausstattung allerdings noch ausbauen.

Bei der Organisation des **Vergabewesens** sieht die gpaNRW bei der Gemeinde Westerkappeln noch Optimierungsbedarf. Die Vergabeverfahren werden bisher dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle abgewickelt. Bei der förmlichen Durchführung von bedeutsamen Vergabeverfahren nutzt die Gemeinde die Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Die gpaNRW empfiehlt, für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung der Vergaben durchgängig eine zentrale Vergabestelle zu nutzen. Dadurch wäre eine Funktionstrennung von Ausschreibungsdurchführung inklusive Auftragsvergabe und Maßnahmenumsetzung gewährleistet.

Interne Regelungen zum Vergabewesen hat die Gemeinde Westerkappeln bislang nicht aufgestellt. Die gpaNRW empfiehlt, die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe zum Vergabewesen verbindlich in einer Dienstanweisung festzulegen. Dabei sollte sie auch Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen treffen. Zudem sollte die Gemeinde durch eine regelmäßige Prüfung der Vergaben die Rechtssicherheit unterstützen. Die stichprobenhaft durchgeführte Betrachtung von schlussgerechneten Maßnahmen zeigt deutliche Verbesserungsmöglichkeiten

insbesondere bei der Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren. Für die Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen sollte die Gemeinde deshalb standardisierte Vordrucke nutzen. Abweichungen von den Auftragswerten und Nachträge sollte sie systematisch auswerten hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

Zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Westerkappeln während der Prüfung eine detaillierte Dienstanweisung in Kraft gesetzt. Darin sind auch Regelungen zum Sponsoring enthalten. Die Gemeinde sollte die Bediensteten außerdem durch eine Schwachstellenanalyse sensibilisieren und besonders korruptionsgefährdete Bereiche ermitteln.

Auch bei der **Informationstechnik (IT) an Schulen** zeigt sich in Westerkappeln bei einigen Aspekten noch Optimierungspotenzial. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in verbindlichen Regelungen zum Ausstattungsprozess und bei den Auswertungen zur Ausstattung sowie den einhergehenden Kosten. Die Ausstattung mit IT-Endgeräten war zum Erhebungszeitpunkt an beiden Grundschulen noch weniger fortgeschritten als in den meisten Vergleichskommunen. Unterschiedlich ist die Ausstattung mit Präsentationsgeräten an den Westerkappeler Grundschulen. Während die Grundschule Bullerdiek mit großformatigen Bildschirmen in ihren Klassen positiv hervorsticht, steht die Grundschule Handarpe erst am Anfang des Digitalisierungsprozesses. Bei der IT-Sicherheit erreicht die Gemeinde insgesamt bereits ein besseres Ergebnis als die meisten Vergleichskommunen. Gleichwohl sind weitere technische und organisatorische Maßnahmen erforderlich, um das IT-Sicherheitsniveau insbesondere an einer Grundschule noch zu erhöhen.

In Westerkappeln ist die Zahl der **ordnungsbehördlichen Bestattungen** gering. Bei der Durchführung hält die Gemeinde die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person berücksichtigt sie bei der Wahl der Bestattungsart. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, sollte die Gemeinde neben den Bestattungskosten auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben. Die gpaNRW empfiehlt außerdem, die Arbeitsabläufe und Verfahrensstandards bei ordnungsbehördlichen Bestattungen schriftlich zu dokumentieren, um eine schnelle Übersicht bei fehlender Routine oder im Vertretungsfall zu ermöglichen.

Die 2021 von der Gemeinde durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung wurde direkt aus einem Bankguthaben der verstorbenen Person beglichen. Da die Aufwendungen nicht im Haushalt der Kommune erfasst sind, kann die gpaNRW diese nicht interkommunal einordnen. Die in diesem Fall praktizierte Vorgehensweise entspricht nicht den Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung. Die Gemeinde sollte derartige Sachverhalte zukünftig sachgerecht in der Rechnungslegung abbilden.

1. Vorbericht

1.1 Strukturelle Situation der Gemeinde Westerkappeln

1.1.1 Strukturen

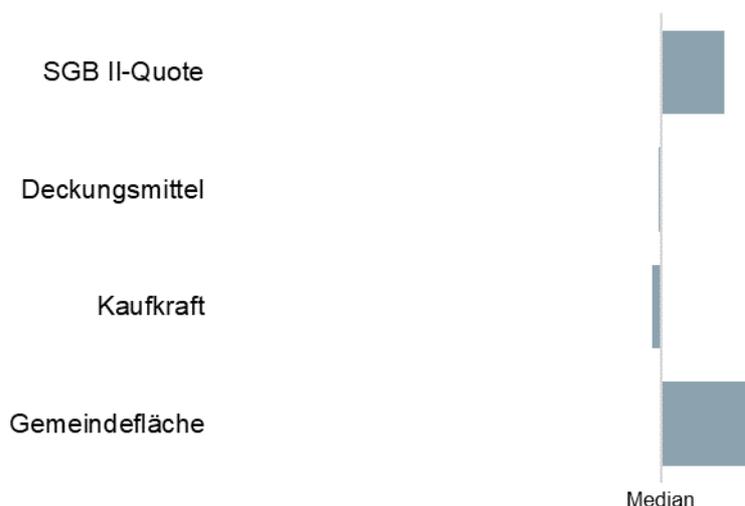
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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.

1.1.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Westerkappeln 2022



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

Die Ausprägungen bei den obigen Strukturmerkmalen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2017 nicht wesentlich verändert. Die erhöhte SGB II-Quote zeigt auf, dass in Westerkappeln vergleichsweise viele Personen leben, die Sozialleistungen empfangen. Dies kann sich auch mindernd auf das Einkommensniveau der Bevölkerung auswirken. Denn die Kaufkraft ist in Westerkappeln etwas geringer als in den meisten Vergleichskommunen.

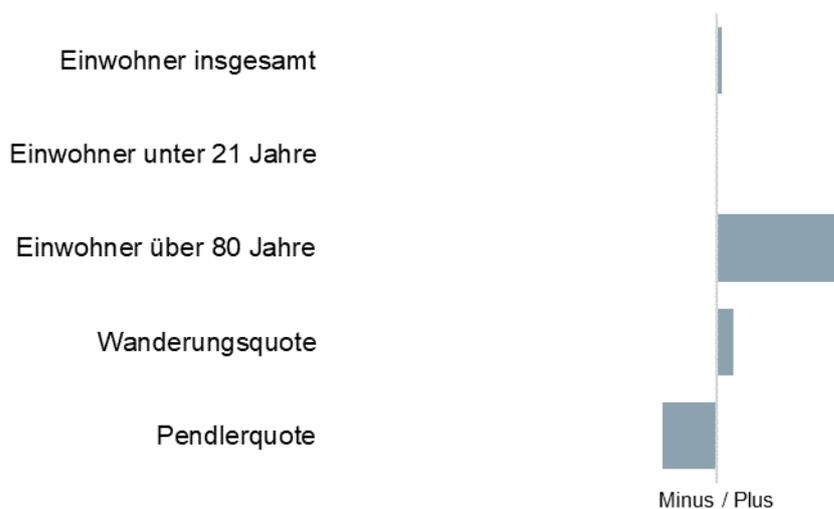
Bei den Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, positioniert sich die Gemeinde Westerkappeln nur knapp unterhalb des Medians der Kommunen in dieser Größenklasse. Die Deckungsmittel ergeben sich aus dem Durchschnitt der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen je Einwohner der letzten fünf Jahre.

Die Fläche der Gemeinde Westerkappeln ist mit 85,8 qkm unter den Vergleichskommunen recht groß (Median: 70,7 qkm). Ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, z.B. beim Straßen- und Wegenetz und der sonstigen Infrastruktur.

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 Westerkappeln 2022



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

Die Gemeinde Westerkappeln hatte zum 31. Dezember 2022 11.485 Einwohner. Seit der letzten überörtlichen Prüfung ist die Bevölkerungszahl damit um rund 300 angestiegen. Die Wanderungsquote zeigt an, dass Westerkappeln dabei von Zuzügen profitiert.

Die Bevölkerungsentwicklung stellt sich in Westerkappeln in den Altersgruppen unterschiedlich dar. Während die Zahl der Einwohner unter 21 Jahren konstant geblieben ist, hat sich die Zahl der Einwohner über 80 Jahre um 32 Prozent erhöht. Diese Zahlen belegen, dass die demografische Entwicklung auch in Westerkappeln zu einem tendenziellen Älterwerden der Bevölkerung führt.

Wie bei den meisten Kommunen dieser Größenklasse ist der Pendlersaldo auch bei der Gemeinde Westerkappeln negativ. Die Zahl der Berufsauspendler übersteigt die der Einpendler deutlich. Ein Großteil der Auspendler hat seinen Arbeitsplatz in der niedersächsischen Nachbarstadt Osnabrück.

1.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2017 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert. Die Umsetzung der Empfehlungen wurde durch die Fachbereiche geprüft und teilweise umgesetzt, wie z.B. die Anhebung der Realsteuerhebesätze.

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

1.3 Überörtliche Prüfung

1.3.1 Grundlagen

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

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze

² § 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.

1.3.2 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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

1.3.2.1 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.

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

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.

1.3.2.2 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.

1.4 Prüfungsmethodik

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

1.4.2 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.

1.4.3 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.

1.5 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Westerkappeln hat die gpaNRW von Oktober 2022 bis Oktober 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Westerkappeln überwiegend das Vergleichsjahr 2021, in einigen Bereichen auch 2022. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 sowie der aufgestellte Entwurf des Jahresabschlusses 2022. Plandaten haben wir dem Haushaltsplan 2023 entnommen. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Joel Kießling
Gremienarbeit	Hermann Ptok
Vergabewesen	Marion Engbers
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Hermann Ptok

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In Ergebnisbesprechungen am 19. und 23. Oktober 2023 wurden die Bürgermeisterin, der Kämmerer sowie die Geschäftsbereichsleitungen I und II über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 08. Dezember 2023

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

1.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Westerkappeln konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen.	E1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte verschlechterte konjunkturelle Rahmenbedingungen, Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigenden Aufwendungen möglichst durch Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Dieses gilt besonders angesichts der geringen Eigenkapitalausstattung und der hohen Verbindlichkeiten.
F2	Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Gemeinde Westerkappeln nicht einhalten.	E2	Die Gemeinde sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten. Dadurch ständen wichtige Informationen zur Haushaltssteuerung frühzeitiger zur Verfügung.
F3	Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Westerkappeln erhalten unterjährig grundlegende Informationen zur Haushaltsausführung und -steuerung. Die unterjährigen Finanzzwischenberichte sind jedoch noch optimierbar.	E3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrument für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. In diesem Zusammenhang sollte sie ebenfalls ein strategisches Finanzcontrolling, mittels Zielen, Kennzahlen und erweiterten Prognosewerten zur Entwicklung der Ertrags- und Aufwandsarten, etablieren.
F4	Die Gemeinde Westerkappeln hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen.	E4	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder -vereinbarung regeln.
F5	Die Gemeinde Westerkappeln überträgt überwiegend investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Dabei hat sich das Volumen der investiven Ermächtigungen in den letzten Jahren deutlich erhöht. Allerdings wurden die Haushaltsansätze der Jahre 2016 bis 2021 nur zu durchschnittlich 43 Prozent beansprucht.	E5	Das Ziel der Gemeinde Westerkappeln sollte es sein, investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen noch realitätsnäher zu veranschlagen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Gemeinde Westerkappeln akquiriert Fördermittel grundsätzlich dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind jedoch nicht schriftlich festgelegt.	E6	Die Gemeinde Westerkappeln sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln treffen und im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie formal festlegen. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.
F7	Die Gemeinde Westerkappeln verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	E7	Die Gemeinde Westerkappeln sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.
F8	Die Gemeinde Westerkappeln verfolgt nach eigener Aussage ein klassisches und eher sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Für ihr Kreditmanagement hat sie bisher jedoch noch keine grundlegenden und strategischen Festlegungen schriftlich festgehalten.	E8	Die Gemeinde Westerkappeln sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen.
F9	Die Gemeinde Westerkappeln hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Gemeinde Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.	E9	Die Gemeinde Westerkappeln sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Gremienarbeit			
F1	Der Rat der Gemeinde Westerkappeln hat sich bei der Bildung von Ausschüssen nicht an der Verwaltungsgliederung orientiert.	E1	Der Rat der Gemeinde Westerkappeln sollte sich bei der Bildung von Ausschüssen an der Verwaltungsorganisation orientieren.
F2	Die Gemeinde Westerkappeln führt keine regelmäßigen Bedarfsermittlungen zur Überprüfung der Zuwendungshöhe durch. Es ist fraglich, ob die aktuellen Beträge die Mindeststandards für die sachliche und finanzielle Ausstattung von Fraktionen hinreichend absichern.	E2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte eine Bedarfsermittlung zur Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen. Dabei sollte sich die Gemeinde an den gesetzlichen Mindeststandards zur sachlichen und finanziellen Ausstattung orientieren. Zudem sollte Westerkappeln die Zuwendungshöhe jährlich an einen Lebenshaltungskostenindex koppeln.
F3	Die Gemeinde Westerkappeln hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet fast durchgehend papierlos. Dagegen ist der Sitzungssaal nicht mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik ausgestattet, um digitale oder hybride Sitzungen zu ermöglichen.	E3	Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Westerkappeln sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen befassen.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Verbindliche Regelungen zum Vergabewesen hat die Gemeinde Westerkappeln bislang nicht aufgestellt. Sie wickelt ihre Vergabeverfahren dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle ab. Für die förmliche Durchführung von bedeutsamen Vergabeverfahren nutzt Westerkappeln die Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der Organisation des Vergabewesens.	E1.1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben durchgängig eine zentrale Vergabestelle in das Vergabeverfahren einbinden.
		E1.2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe zum Vergabewesen verbindlich in einer Dienstanweisung festlegen.
		E1.3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation des Vergabeverfahrens nutzen und durchgängig ihre Vergabeverfahren elektronisch abwickeln. Zudem sollte sie den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.
		E1.4	Die Gemeinde Westerkappeln sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregistrauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregistrauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.
		E1.5	Der Gemeinde Westerkappeln sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren zu informieren.
F2	Die Gemeinde Westerkappeln hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.	E2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.
F3	Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Westerkappeln noch nicht festgelegt.	E3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte ihre korruptionsgefährdeten Bereiche zeitnah festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem sollte sie bei der Schwachstellenanalyse auch ihre Bediensteten einbeziehen. Damit kann Westerkappeln einen zusätzlichen Beitrag zur Korruptionsprävention und zur Sensibilisierung für dieses Thema leisten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Eine systematische und maßnahmenübergreifende Betrachtung der Abweichungswerte zu den Auftrags- und Abrechnungssummen findet in Westerkappeln bislang nicht statt.	E4	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Voraussetzungen für die Ermittlung der Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ schaffen. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.
F5	Die Gemeinde Westerkappeln hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen bislang nicht getroffen. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	E5.1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen verfassen.
		E5.2	Der Gemeinde Westerkappeln sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Westerkappeln zeigt erhebliches Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E6.1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte darauf achten, dass sie auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.
		E6.2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte bei der Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung in den Vergabeunterlagen darauf hinweisen, dass es sich um diese besondere Auftragsvergabe handelt. Damit wird für die Vertragspartner deutlich, dass die ausgeschriebene Rahmenvereinbarung zunächst die wesentlichen Bedingungen festlegt und die Beauftragung der Leistungen erst über Einzelaufträge erfolgt.
F7	Die Gemeinde Westerkappeln ist den Dokumentationsvorgaben nicht umfassend nachgekommen.	E7	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die wesentlichen Feststellungen und Entscheidungsgründe zur Vergabe in einem ausführlichen Vergabevermerk dokumentieren.
F8	Die Gemeinde Westerkappeln hat die ex-ante-Information sowie die ex-post-Veröffentlichung gemäß der VOB/A bzw. dem EU-Primärrecht nicht durchgeführt.	E8	Die Gemeinde Westerkappeln sollte den ex-ante- und ex-post-Informationspflichten regelmäßig nachkommen.
F9	Die Gemeinde Westerkappeln hat die vorgeschriebenen Vergabe- und Gewerbezentralregisteranfragen nicht durchgeführt.	E9	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Registerauskünfte regelmäßig einholen.
F10	Die Gemeinde Westerkappeln hat versäumt, die nichtberücksichtigten Bieter zu benachrichtigen.	E10	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Benachrichtigung der nichtberücksichtigten Bieter regelmäßig durchführen.
F11	Die Gemeinde Westerkappeln hat die zu vergebene Leistung nicht der richtigen Vergabeordnung zugeordnet und infolgedessen eine unsachgemäße Verfahrensart und Vorgehensweise gewählt.	E11	Die Gemeinde Westerkappeln sollte auf eine korrekte Abgrenzung von Bauleistungen und Dienst- und Lieferleistungen achten.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die vorgefundene Medienentwicklungsplanung in der Gemeinde Westerkappeln birgt das Risiko von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.	E1.1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die weitere Digitalisierung der Schulen auch in einen dokumentierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan münden lassen, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen aufbaut.
		E1.2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig und schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.
		E1.3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.
		E1.4	Eine Interdisziplinären Arbeitsgruppe sollte den Digitalisierungsprozess an den Schulen begleiten und in die Erstellung des Medienentwicklungsplanes mit eingebunden werden.
F2	Die Gemeinde Westerkappeln erreicht insgesamt einen etwas besseren Gesamterfüllungsgrad als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dagegen besteht in einer der beiden Grundschulen Nachholbedarf in nahezu allen Prüfbereichen.	E2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Westerkappeln hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.	E1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte für die Ermittlung von Bestattungsverpflichteten die eigenen Recherchemöglichkeiten erweitern.
F2	Die Gemeinde Westerkappeln erhebt für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung keine Verwaltungsgebühr.	E2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte für den Aufwand einer ordnungsbehördlichen Bestattung eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F3	Die Gemeinde Westerkappeln hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.	E3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren. Zudem sollten die Beschäftigten regelmäßig fachlich geschult werden.
F4	Die Gemeinde Westerkappeln beachtet nicht die Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung.	E4	Die Gemeinde Westerkappeln sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.

1.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

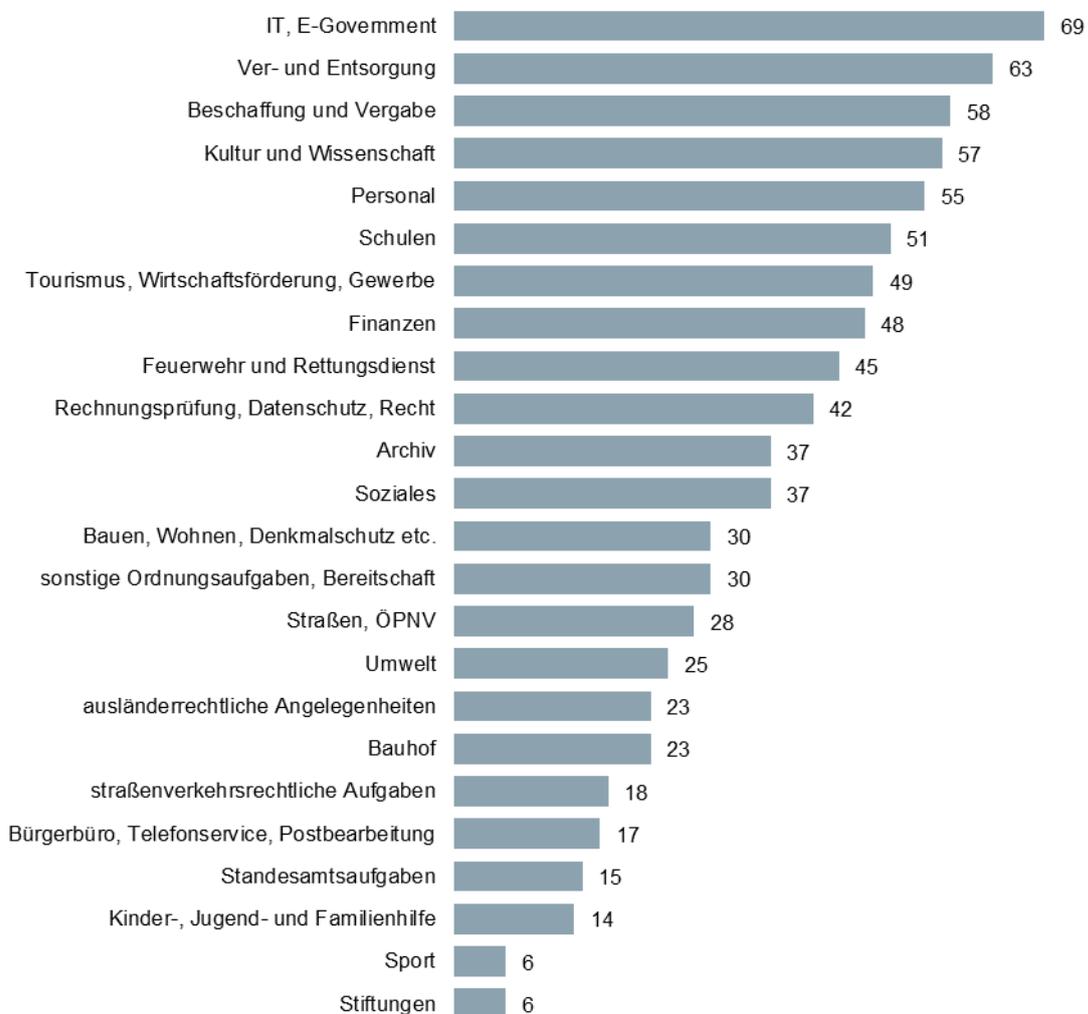
1.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 71 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

1.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

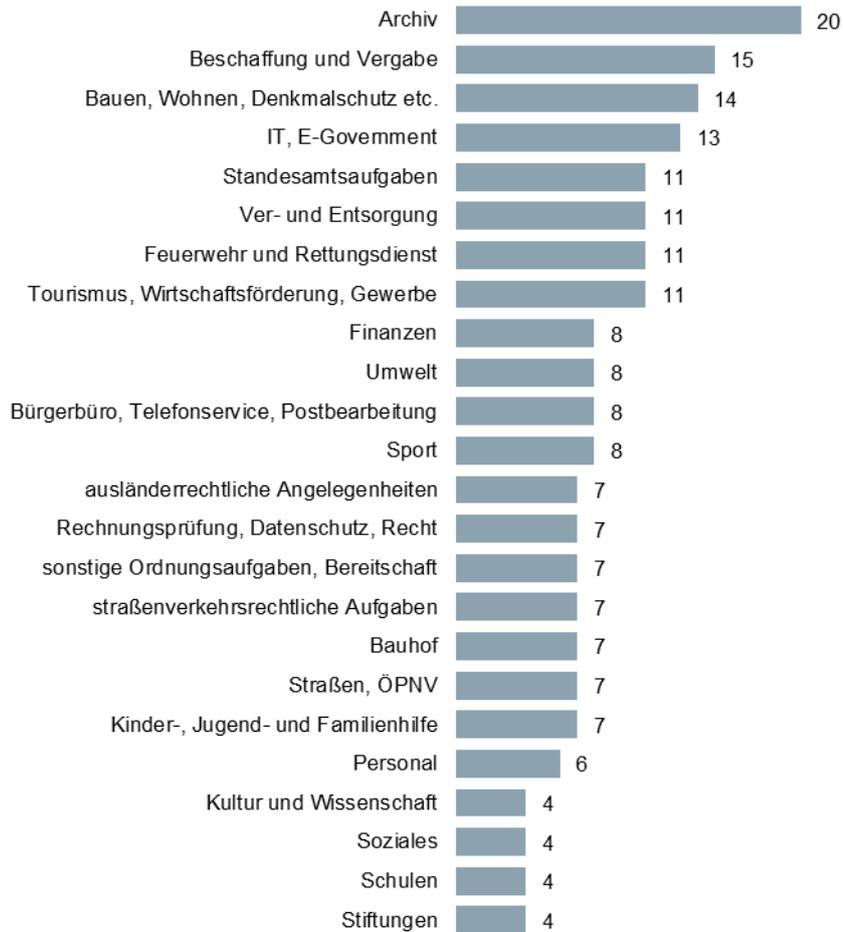


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

1.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

1.8.1.3 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



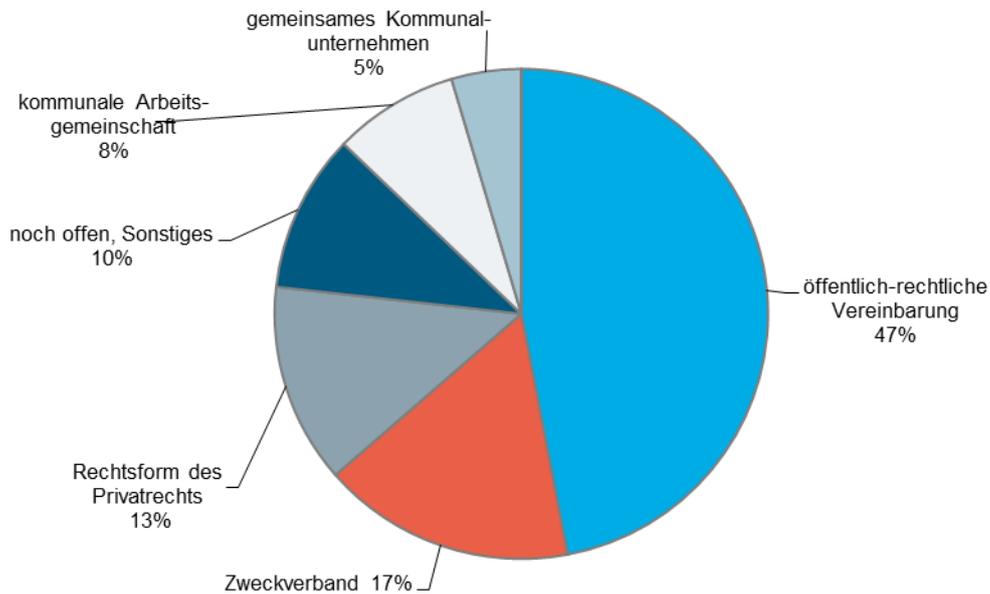
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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“.

1.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



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

1.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

1.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

1.8.1.7 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.

1.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Westerkappeln

Die Gemeinde Westerkappeln arbeitet bereits in verschiedenen Aufgabenfeldern mit anderen Kooperationspartnern zusammen. Insgesamt hat sie zehn bereits laufende IKZ-Projekte angegeben. Dabei besetzt sie viele Themengebiete, die auch von den anderen Kommunen häufig genannt wurden.

So arbeitet sie wie viele Kommunen in den Kreisen Steinfurt und Borken im Bereich der IT intensiv mit der Kommunalen ADV – Anwendergemeinschaft West (KAAW) zusammen. Die Zusammenarbeit hat sich aus Sicht der Gemeinde sehr gut bewährt. Auch beim Datenschutz und der Personalabrechnung kooperiert Westerkappeln mit der KAAW. Vergeben hat die Gemeinde ebenfalls die Beihilfesachbearbeitung.

Besonders ausgeprägt ist die Zusammenarbeit mit der Nachbargemeinde Lotte. Über einen Schulzweckverband unterhalten die beiden Kommunen die Gesamtschule Lotte-Westerkappeln mit Standorten in beiden Gemeinden. Gemeinsam mit weiteren vier Kommunen unterhalten Westerkappeln und Lotte auch die Volkshochschule Lengerich als Zweckverband. Zusätzlich haben beide Kommunen bereits bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs zusammengearbeitet. Aktuell bestehen zudem Überlegungen, auch die Rufbereitschaft des Ordnungsamtes gemeinsam zu organisieren. Im Teilbericht „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ wird thematisiert, dass die Erreichbarkeit der Ordnungsbehörde außerhalb der Dienstzeiten bei der Gemeinde Westerkappeln noch zu verbessern ist.

Daneben hat sich die Gemeinde Westerkappeln gemeinsam mit den Nachbarkommunen Mettingen und Recke auf den Weg gemacht, ein interkommunales Mobilitätskonzept zu entwickeln, das zur Verbesserung der Verkehrssituation innerhalb der Gemeinden beitragen soll.

Auch mit dem Kreis Steinfurt arbeitet die Gemeinde Westerkappeln zusammen. Zum einen beim Betrieblichen Eingliederungsmanagement, zum anderen nutzt die Gemeinde für die Durchführung bedeutsamer Vergabeverfahren die Vergabestelle des Kreises auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Dies wird auch im Teilbericht „Vergabewesen“ thematisiert.

Als Ziele der Interkommunalen Zusammenarbeit werden wie bei den meisten Kommunen auch in Westerkappeln die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung der Aufgabenerledigung gesehen. Als besonders wichtige Erfolgsfaktoren nennt die Gemeinde eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation, klare Zielvorgaben und eine Kooperation auf Augenhöhe. Neue Chancen für IKZ-Projekte eröffnen sich aus Sicht der Gemeinde durch den Ausbau der Digitalisierung sowie die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren. Zudem könne die IKZ dem Fachkräftemangel entgegenwirken.

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die Gemeinde Westerkappeln die Vorteile der Interkommunalen Zusammenarbeit erkannt hat und bereits in verschiedenen Bereichen nutzt. Dass sie

weiteren IKZ-Projekten aufgeschlossen gegenübersteht, bietet nach Auffassung der gpaNRW eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes Handeln.

1.9 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 sowie über ergänzende Gespräche vor Ort 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.

1.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

1.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

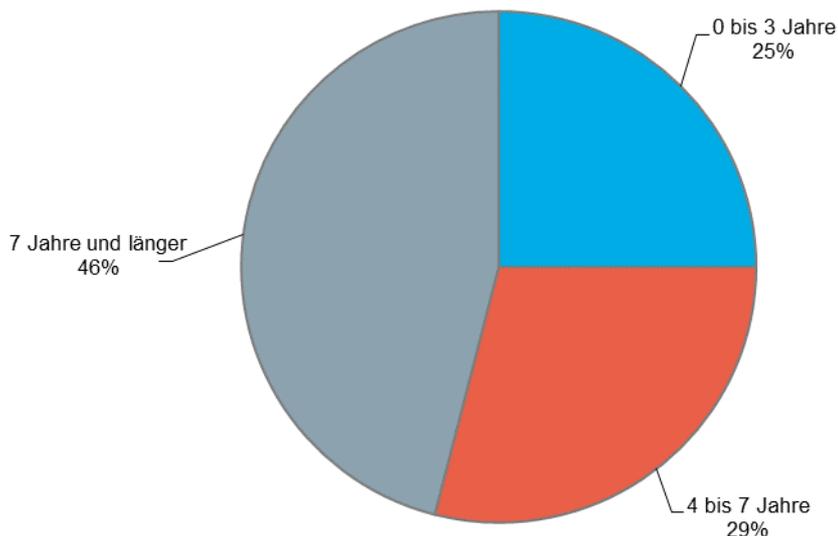
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

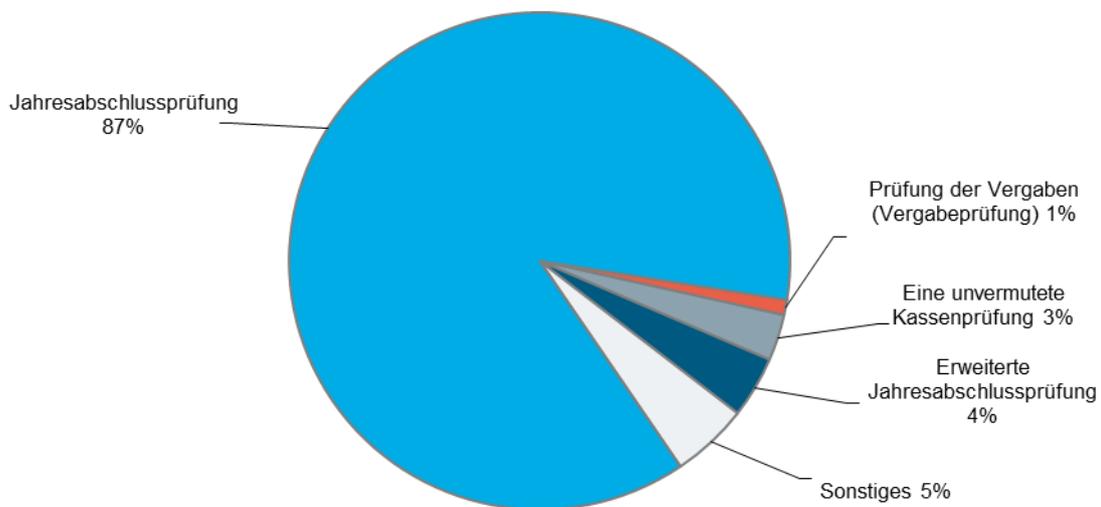
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

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

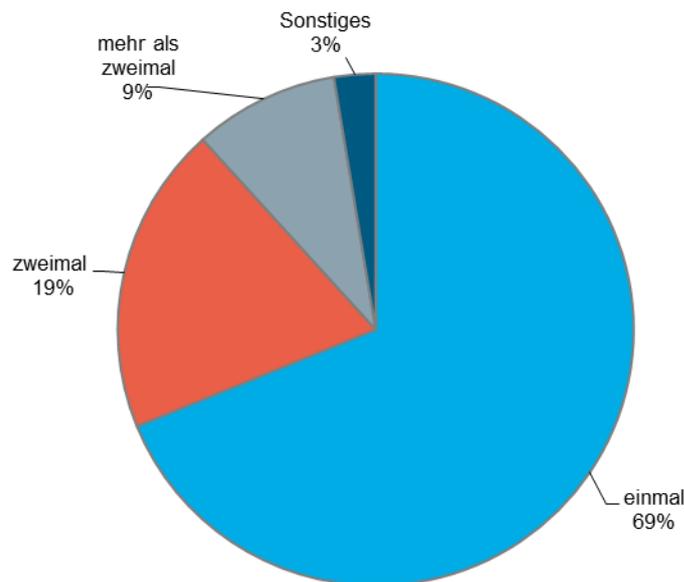
⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

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

1.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Westerkappeln

In der Gemeinde Westerkappeln werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die derzeit beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist seit 2017 mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der Gemeinde Westerkappeln beauftragt.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat im Jahr 2021 neben der Prüfung des Jahresabschlusses der Gemeinde Westerkappeln nach eigenem Ermessen stichprobenhaft auch Vergabeprüfungen durchgeführt. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da bei den meisten Vergleichskommunen lediglich der Jahresabschluss/Gesamtabschluss geprüft wird. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Ergänzend hat der Kämmerer der Gemeinde eine Prüfung der Zahlungsabwicklung durchgeführt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Westerkappeln tagte im Jahr 2021 einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Westerkappeln entspricht 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.

2. Finanzen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln 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			▲

Bei der Gemeinde Westerkappeln besteht **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern. Dieser resultiert in erster Linie aus der negativen mittelfristigen Ergebnisplanung und der Schuldenlage der Gemeinde. Die Gemeinde unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Gemeinde Westerkappeln plant mittelfristig mit einer Inanspruchnahme ihrer Allgemeinen Rücklage.

Zwar erzielt die Gemeinde im Betrachtungszeitraum zum Teil hohe Jahresüberschüsse, diese sind jedoch zumeist auch Ergebnis günstiger Rahmenbedingungen. Die Ausgleichsrücklage wurde durch die Jahresergebnisse kontinuierlich erhöht und beläuft sich 2022 voraussichtlich auf 5,21 Mio. Euro. Die Planung ab 2023 sieht durchweg negative Jahresergebnisse vor.

Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Westerkappeln ist unterdurchschnittlich. Im interkommunalen Vergleich gehört sie zu den Kommunen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung, obwohl sich das Eigenkapital aufgrund der positiven Jahresabschlüsse seit 2017 um 5,97 Mio. Euro erhöht hat. Treten zudem die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das ohnehin schon niedrige Eigenkapital weiter erheblich verringern. Der Landesgesetzgeber plant aktuell keine Verlängerung des NKF-CUIG. Die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolation wird voraussichtlich mit dem Jahr 2023 auslaufen. Dies wird zu signifikanten Erhöhungen der geplanten Jahresfehlbeträge ab 2024 führen. Die Schwellenwerte zur pflichtigen Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 Abs. 1 GO NRW könnten überschritten werden.

Die Schulden der Gemeinde Westerkappeln sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Gemeinde Westerkappeln sind 2021 einwohnerbezogen höher als bei drei Vierteln der Vergleichskommunen.

Die Altersstruktur des kommunalen Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens ist unausgeglich. Der Immobilienbestand zeigt anhand bilanzieller Daten mehrheitlich eine Überalterung. Auch die Verkehrsflächen weisen eine überdurchschnittliche Abnutzung auf. Sie haben rund 68

Prozent der festgelegten Nutzungsdauer überschritten. Insgesamt ergeben sich daraus in Teilen hohe Investitionsbedarfe. Zur Finanzierung dieser Investitionsmaßnahmen wird die Gemeinde voraussichtlich auf neue Investitionskredite angewiesen sein. Die Verbindlichkeiten werden somit weiter steigen.

Haushaltssteuerung

Die gute Ertragslage prägte die Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum. Hierdurch konnte die Gemeinde die erkennbar steigenden Aufwendungen im Personal-, Sach- und Dienstleistungsbereich sowie bei den Transferaufwendungen kompensieren. Die positive Entwicklung bei den Jahresergebnissen wird wesentlich von der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und von Sondereffekten bzw. den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG getragen. Diese Faktoren kann die Gemeinde nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen. Die Gemeinde Westerkappeln ist sich der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung bewusst. Ziel ist es, die Aufgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirksamkeit, Priorität, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen sowie Standards zu überdenken und ggf. herabzusetzen. So sind bereits für 2023 produktbezogene Konsolidierungsziele festgelegt worden. In einem separaten Konsolidierungsplan sind die von den jeweiligen Geschäftsbereichen erarbeiteten Maßnahmen hinterlegt.

Die Gemeinde Westerkappeln überträgt seit 2018 stark zunehmend investive Auszahlungsermächtigungen in das Folgejahr. Allerdings schöpft die Gemeinde 2016 bis 2021 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt lediglich zu knapp 43 Prozent aus. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln kann die Gemeinde Westerkappeln die Haushaltsbelastung aus Abschreibungen mindern und Liquiditätszuflüsse generieren. Das gemeindliche Fördermittelmanagement ist dezentral organisiert. Strategische Rahmenbedingungen hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich festgelegt. Den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements kann die Gemeinde mehr Verbindlichkeit verleihen, wenn sie hierzu Grundsätze schriftlich fixiert. Die Gemeinde kann so die Steuerung ihres Fördermittelmanagements weiter verbessern.

Nach eigener Aussage verfolgt die Gemeinde Westerkappeln ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Die Gemeinde hat sich bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben, welcher die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festlegt. Einen solchen Rahmen sollte sie beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixieren. Die Vorgaben kann die Gemeinde dabei auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das gemeindliche Anlagemanagement übertragbar. Auch diesbezüglich sollte die Gemeinde strategische Rahmenbedingungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

2.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Westerkappeln 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	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	aufgestellt*	nicht erforderlich	HPI / JA
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

* Die gpaNRW hat die Daten des aufgestellten Entwurfs verwendet, da die Feststellung der Jahresabschlüsse 2022 erst später erfolgte.

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2016 berücksichtigt. Der Jahresabschluss 2016 war zum Prüfungszeitpunkt jedoch noch nicht festgestellt. Die Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2016.

Die Gemeinde Westerkappeln ist im Betrachtungszeitraum nicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses verpflichtet. Beherrschender Einfluss der Gemeinde ist bei keiner Beteiligung gegeben. Die gpaNRW berücksichtigt bei der Prüfung daher die Schulden-, Finanz- und Ertragslage, wie sie sich aus dem Kernhaushalt der Gemeinde Westerkappeln ergibt.

2.3.1 Haushaltsstatus

→ Die Gemeinde Westerkappeln kann seit 2017 ihren Haushalt mindestens fiktiv ausgleichen.

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 Westerkappeln 2016 bis 2023

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

Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2016 bis 2022 bemisst sich am (vorläufigen) Jahresergebnis, der 2023 am Haushaltsplan.

*Das voraussichtliche Jahresergebnis 2022 beläuft sich auf 1,42 Mio. Euro (PLAN: -3,53 Mio. Euro).

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Die **Gemeinde Westerkappeln** baut seit 2017 durch Zuführung der Jahresüberschüsse ihre Ausgleichsrücklage erneut auf. Die Rücklagen entwickeln sich in der Gemeinde dabei wie folgt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Westerkappeln 2016 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	-914	850	1.070	920	1.438	428	1.422**
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	850	1.920	2.840	3.359	3.787	5.209
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	15.476	15.473	15.465	15.475	16.226	16.239	16.239
Fehlbetragsquote in Prozent	5,57	positive Ergebnisse					

*Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Das Jahresergebnis 2016 wurde direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet.

**Das voraussichtliche Jahresergebnis 2022 beläuft sich auf 1,42 Mio. Euro (PLAN: -3,53 Mio. Euro).

Jahresergebnisse und Rücklagen Westerkappeln in Tausend Euro 2023 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.120	-3.038	-521	-1.417
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.089	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	16.239	15.290	14.769	13.352
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	5,84	3,41	9,59
Fehlbetragsquote in Prozent	14,54	16,58	3,41	9,59

*Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Das Jahresergebnis 2016 wurde direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Von 2023 bis 2026 plant die Gemeinde Westerkappeln mit einem Defizit von insgesamt 8,1 Mio. Euro. In der Haushaltsplanung 2023 wird erstmals mit einem vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage in 2024 ausgegangen. Aufgrund der erheblichen Fehlbedarfe im Rahmen der mittelfristigen Planung würde ab 2024 die allgemeine Rücklage planmäßig in Anspruch genommen werden müssen. In den bisherigen Plandaten werden die HSK-Schwellenwerte nach § 76 Abs. 1 GO NRW nur deshalb nicht überschritten, weil für 2025 Erträge aus dem Verkauf von Grundstücken in Höhe von 1,48 Mio. Euro eingeplant sind.

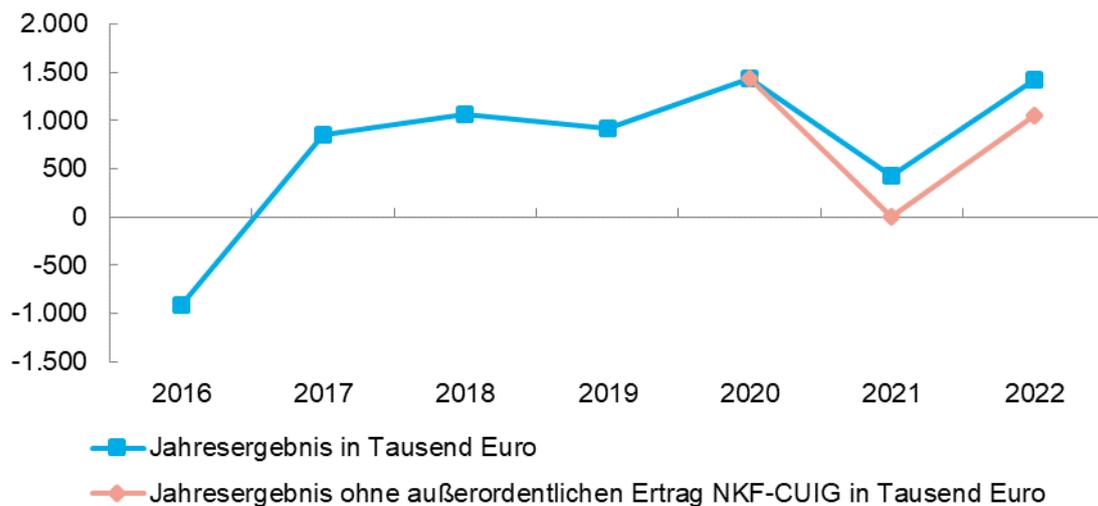
Der Landesgesetzgeber plant aktuell keine Verlängerung des NKF-CUIG. Die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolation wird voraussichtlich mit dem Jahr 2023 auslaufen. Dies wird zu signifikanten Erhöhungen der geplanten Jahresfehlbeträge ab 2024 führen. Die Schwellenwerte zur pflichtigen Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 Abs. 1 GO NRW könnten überschritten werden.

2.3.2 Ist-Ergebnisse

- ➔ Mit Ausnahme des Jahres 2016 kann die Gemeinde Westerkappeln bis zum Jahr 2022 positive Ergebnisse erzielen. Die Jahresergebnisse hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Die strukturelle Haushaltssituation ist defizitär.

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

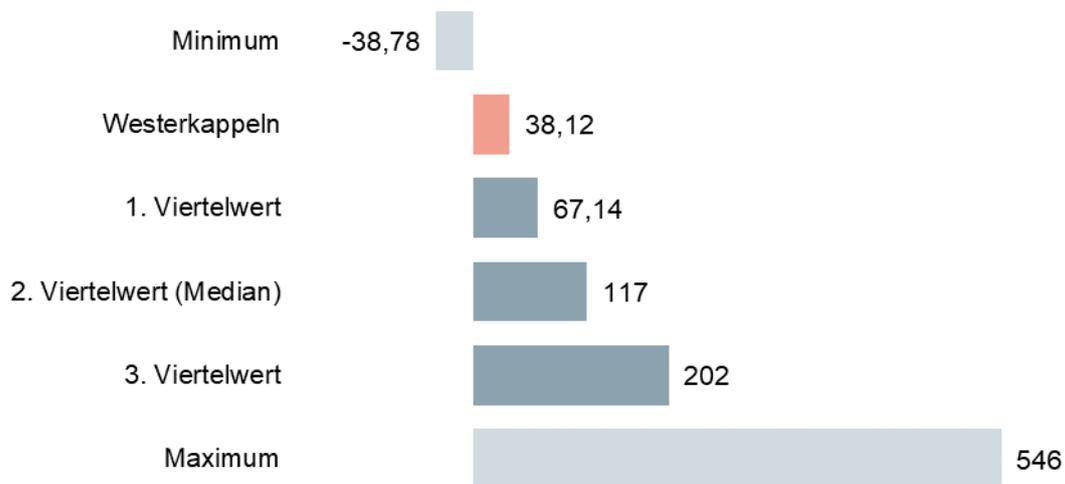
Jahresergebnisse Westerkappeln in Tausend Euro 2016 bis 2022



Die Jahresergebnisse der Gemeinde Westerkappeln sind im Betrachtungszeitraum seit 2017 durchgängig positiv. Dabei schwanken diese zwischen minus 914.000 im Jahr 2016 und 1,44 Mio. Euro 2020. In den Jahren von 2017 bis 2022 hat die Gemeinde Rücklagen im Umfang von insgesamt 5,97 Mio. Euro aufbauen können.

Nach dem NKF-CUIG hat die **Gemeinde Westerkappeln** die durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg anfallenden Haushaltsbelastungen zu isolieren und als einen außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie können im Haushaltsjahr 2020 durch die Leistungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz noch vollständig kompensiert werden. Die Gemeinde Westerkappeln weist daher erstmalig ab dem Jahr 2021 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG aus. Diese rein buchungstechnischen Erträge verbessern die Jahresergebnisse 2021 um 427.755 Euro und 2022 um ca. 374.000 Euro. Die Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigen dagegen die tatsächlichen Belastungen der Kommune auf.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Mit Ausnahme der Jahre 2017 und 2020 wies die Gemeinde im interkommunalen Vergleich ein unterdurchschnittliches Jahresergebnis je Einwohner auf.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je Einwohner in Euro 2021

Westerkappeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,04	-105	6,89	91,82	149	526	32

Das Jahresergebnis 2021 ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG fällt mit 0,04 Euro je Einwohner verständlicherweise schlechter aus. Im interkommunalen Vergleich bleibt die Positionierung unverändert.

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. Die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG haben wir bereinigt. Darüber hinaus haben wir keine weiteren Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, identifiziert. Die Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage in Tabelle 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ Westerkappeln in Tausend Euro 2021

Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis	428
- Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	10.857
- Bereinigung der Sondereffekte	331
= Bereinigtes Jahresergebnis	-10.760
+ Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	9.845
= Strukturelles Ergebnis	-915

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ 2021 fällt mit einem Defizit von 915.000 Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Es spiegelt die strukturelle Haushaltssituation aus Sicht der gpaNRW wieder, deutet auf einen Konsolidierungsbedarf hin und bestätigt gleichzeitig die zukünftig durchgehend defizitäre Haushaltsplanung.

Ertragsseitig fällt das Ist-Ergebnis der ordentlichen Erträge 2021 mit 25,36 Mio. Euro knapp 1,10 Mio. Euro höher aus als die Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021.

Abweichung des Ist-Wertes 2021 vom Durchschnittswert 2021:

- Schlüsselzuweisungen sind um 329.000 Euro höher,
- Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern ist um 509.000 Euro höher und
- Gewerbesteuererträge sind um 550.000 Euro höher.

Zwar liegen auch die bereinigten schwankungsanfälligen Aufwendungen 2021 über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Diese Differenz fällt mit rund 87.000 Euro jedoch wesentlich geringer aus.

- Die allgemeine Kreisumlage liegt mit 4,41 Mio. Euro über dem Durchschnittswert der letzten 5 Jahre (4,18 Mio. Euro).
- Die Gemeinde Westerkappeln profitiert zudem vom Wegfall der Finanzierungsbeteiligung am „Fonds Deutsche Einheit“.

Insgesamt spiegelt das Jahresergebnis 2021 daher nicht die tatsächliche strukturelle Lage der Gemeinde wider. Im Ergebnis profitiert die Gemeinde Westerkappeln im Haushaltsjahr 2021 trotz der Pandemie von überdurchschnittlich guten Rahmenbedingungen. Strukturell ist der Haushalt defizitär. Hätte die **Gemeinde Westerkappeln** bei der Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Erträge und Aufwendungen in Höhe der Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre erzielt, so wäre das Jahresergebnis negativ ausgefallen. Für eine nachhaltige und risikobewusste Haushaltssteuerung kann sich die Gemeinde Westerkappeln künftig nicht auf die günstigen Rahmenbedingungen des Jahres 2021 verlassen.

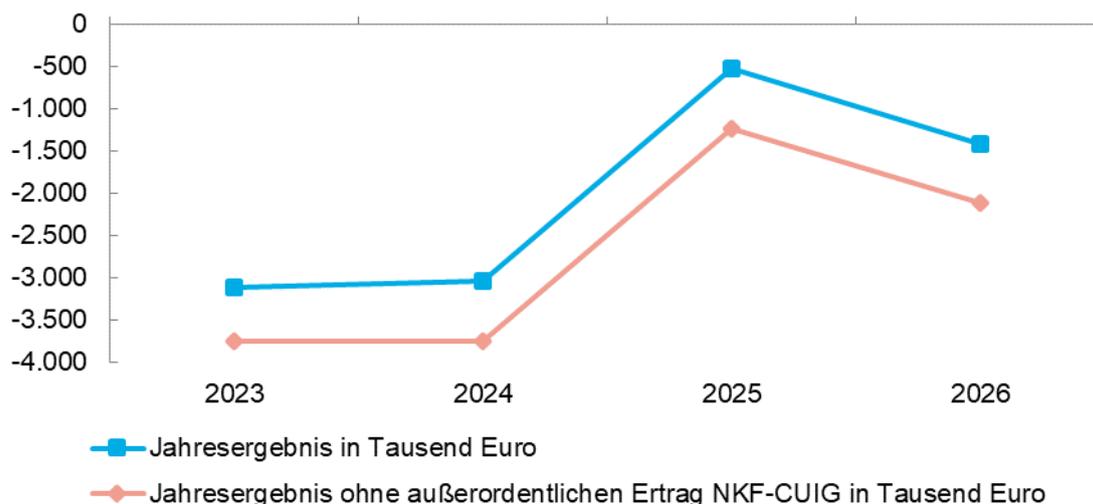
Die strukturelle Unterdeckung des gemeindlichen Haushaltes verdeutlicht auch der im nachstehenden Kapitel untersuchte Verlauf der geplanten Jahresergebnisse.

2.3.3 Plan-Ergebnisse

- In der Haushaltsplanung 2023 wird von einem vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage in 2024 ausgegangen. In den Jahren 2024 und 2026 plant die Gemeinde mit einer Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage und würde damit zumindest einer Genehmigungspflicht gemäß § 75 Abs. 4 Satz 1 GO NRW unterliegen.
- Die gpaNRW sieht neben allgemeinen haushaltswirtschaftlich Risiken ein zusätzliches Risiko bei der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen. Diese könnten die geplanten Ergebnisse zusätzlich belasten.

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 Westerkappeln in Tausend Euro 2023 bis 2026



Die **Gemeinde Westerkappeln** plant nach dem Haushaltsplan 2023 für die Planjahre ein Defizit von summiert 8,1 Mio. Euro. Ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG beläuft sich

das Defizit auf 10,85 Mio. Euro. Der Landesgesetzgeber plant aktuell keine Verlängerung des NKF-CUIG. Die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolation wird voraussichtlich mit dem Jahr 2023 auslaufen. Dies wird zu signifikanten Erhöhungen der geplanten Jahresfehlbeträge ab 2024 führen.

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 in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
+ Gewerbesteuer*	6.178 (5.628)	8.117	1.939 (2.489)	5,61 (7,6)
+ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*	5.346 (5.007)	6.903	1.557 (1.896)	5,24 (6,63)
+ Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*	943 (773)	949	6,22 (176)	0,13 (4,18)
+ Schlüsselzuweisungen vom Land*	2.928 (2.599)	2.144	-784 (-455)	-6,04 (-3,78)
+ Sonstige ordentliche Erträge	605	412	-193	-7,41
+ Übrige Erträge	9.931	11.985	2.054	3,83
Aufwendungen				
- Personalaufwendungen	4.349	5.895	1.546	6,27
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.758	6.192	1.434	5,41
- Allgemeine Kreisumlage*	4.411 (4.176)	5.478	1.067 (1.302)	4,43 (5,58)
- Jugendamtsumlage	4.215	4.985	770	3,41
- Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	274	506	232	13,04
- Übrige Aufwendungen	7.496	8.872	1.376	3,43

* 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

- Die **Gewerbesteuer** bleibt auch in der Haushaltsplanung die wichtigste Ertragsposition der Gemeinde Westerkappeln. Sie macht im Durchschnitt rund ein Viertel der ordentlichen Erträge aus. Das Gewerbesteueraufkommen unterliegt in Westerkappeln jedoch großen Schwankungen. 2017 bis 2021 liegt dieses durchschnittlich bei 5,63 Mio. Euro, bei einer Bandbreite von 4,7 Mio. Euro (2019) bis 6,18 Mio. Euro (2021). Die Gewerbesteuererträge 2021 haben die Planung deutlich übertroffen. Das vorläufige IST-Ergebnis der Gewerbesteuer 2022 zeigt nochmals eine deutliche Steigerung der Gewerbesteuererträge auf 8,92 Mio. Euro. Bis 2026 schreibt sie diesen Ansatz anlehnend an die Steigerungsraten der vom Land prognostizierten Orientierungsdaten vom 22. November 2022 mit einem Plus von 5,6 Prozent fort. Die Gewerbesteuererträge hängen stark von der konjunkturellen Situation ab und schwanken entsprechend. Zusätzlich wird die Planung durch Sondereffekte erschwert. Die Plandaten unterliegen somit grundsätzlich Risiken.
- Die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) bilden auch in der Haushaltsplanung eine der wichtigsten Ertragspositionen der Gemeinde Westerkappeln. Sie machten 2021 24,8 Prozent der ordentlichen Erträge aus. Im Eckjahresvergleich 2021 bis 2026 geht die Gemeinde insgesamt von einer Steigerung von 1,56 Mio. Euro aus. Die Grundlage der mittelfristigen Planungsansätze bildeten für den Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern die Orientierungsdaten des Landes. Die Planung der Gemeinde ist insgesamt nachvollziehbar. Die tatsächlichen Ergebnisse hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Lage ab.
- Die Gemeinde Westerkappeln plant für 2023 **Schlüsselzuweisungen** auf der Grundlage der Modellrechnung zum GFG 2023 in Höhe von rund 1,93 Mio. Euro. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung lag der Zuweisungsbescheid ebenfalls bereits vor. Die Fortschreibung ab 2024 erfolgt in Höhe der Orientierungsdaten. In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.
- Die Verringerungen bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** beruhen hauptsächlich auf ausbleibenden Einmalerträgen wie Erträge aus der Veräußerung von Baugrundstücken.

Die Gemeinde Westerkappeln plant ihre Ertragspositionen vorsichtig und nachvollziehbar. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

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

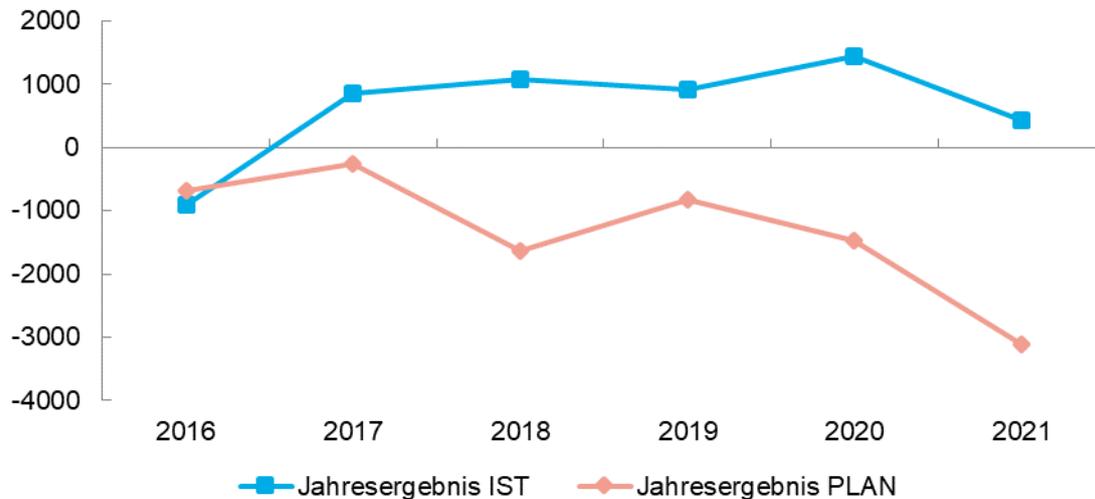
Aufwendungen

- Die Gemeinde Westerkappeln kalkuliert die **Personalaufwendungen** anhand der im Stellenplan vorgesehenen Planstellen. Anpassungen des Stellenplans plant sie ebenso ein wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen berücksichtigt sie, soweit diese bereits bekannt waren. Die Planung für 2023 sieht im Vergleich zum Vorjahr eine Steigerung von rund 6,46 Prozent vor. Für das Folgejahr 2024 wird eine prozentuale Steigerung von 6,3 Prozent angesetzt. Für die Jahre 2025 und 2026 plant die Gemeinde Westerkappeln einen weiteren Anstieg von 1,54 bzw. 2,61 Prozent jährlich. Aufgrund des im April 2023 erzielten – historisch hohen - Tarifergebnis wird die mittelfristige geplante Steigerung ohne konkrete Personalkonsolidierungsmaßnahmen und im Hinblick auf mögliche weitere Tarifanpassungen ggf. nicht ausreichen. Die Planung ist zum neuen Haushaltsjahr 2024 zu überprüfen. Aus Sicht der gpaNRW liegt ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko vor.
- Für 2023 plant die Gemeinde Westerkappeln einen Anstieg der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** auf 7,13 Mio. Euro. Dieser bildet den Höchstwert der Zeitreihe. Der Ansatz liegt 858.000 Euro über dem Vorjahres-Planansatz 2022. Ausgehend von 2023 sinken die geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sukzessive wieder. Jedoch unterschreitet die Gemeinde seit 2016 durchgehend die geplanten Ansätze auch ihrer mittelfristigen Planung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Unterhaltungsmaßnahmen mitunter nicht termingerecht durchgeführt werden können und in Folgejahre verschoben werden müssen. Grund hierfür können beispielsweise beschränkte personelle Kapazitäten der Verwaltung sein. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Ausführungen im Kapitel 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen. Im Übrigen werden Unsicherheiten der Planung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen derzeit in besonderem Maße von allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken überschattet. Genannt seien hier nur die anhaltend hohe Teuerungsrate und die weiteren Auswirkungen des Ukraine-Krieges und der Energiekrise. Es bleibt daher abzuwarten wie sich die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen entwickeln werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Bewirtschaftungsaufwendungen für Grundstücke und bauliche Anlagen, welche auch die Energiekosten enthalten.

- Die Aufwendungen aus der **allgemeinen Kreisumlage** sowie der **Jugendamtsumlage** sind bereits in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Dabei erfährt die Jugendamtsumlage einen erheblich stärkeren Anstieg, sowohl absolut als auch prozentual gesehen. Ausgehend von 2016 plant die Gemeinde Westerkappeln mit einer nahezu 100 prozentigen Steigerung bis 2026. Hintergrund ist der kontinuierliche Anstieg der Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen. Darüber hinaus hat die Gemeinde Westerkappeln in den letzten Jahren die Träger der Kindergärten finanziell erheblich unterstützt. Die Gemeinde orientiert sich bei ihrer Planung an den vom Kreis Steinfurt im Haushaltsplan 2023 festgelegten Umlagesätzen und berücksichtigt die Entwicklung der eigenen Steuerkraft. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Die Entwicklung der Kreis- und Jugendamtsumlage verdeutlicht die finanzielle Belastung der Gemeinde durch den Kreis.
- Im Aufwandsbereich fällt vor allem die Entwicklung der **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** auf. Ausgehend von 2021 steigen diese bis 2026 jährlich um rund 13 Prozent. Der Planansatz für 2023 in Höhe von 282.000 Euro sieht im Vergleich Vorjahr eine Anhebung der Zinsaufwendungen um 129.000 Euro bzw. 45,73 Prozent vor. 2026 wird mit Aufwendungen in Höhe von 506.000 Euro gerechnet. Die steigenden Zinsen haben direkte Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Sie erhöhen die Kosten für Kredite und verteuern damit die Finanzierung notwendiger Investitionen in den Erhalt und Ausbau des gemeindlichen Anlagevermögens. Kredite, sowohl kurzfristige zur Liquiditätssicherung als auch längerfristige für Investitionen, gewinnen bei der Gemeinde Westerkappeln zunehmend an Bedeutung. Ausgehend von den zukünftig geplanten Fehlbedarfen im Finanzplan werden Kreditaufnahmen unumgänglich sein. Risiken bestehen hier insbesondere bei Zinsänderungen z. B. bei der Refinanzierung auslaufender Kredite oder kurzfristigen Kassenkrediten.

Insgesamt betrachtet bestehen auch bei den Aufwendungen haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges in Form von deutlich höheren Energie- und Baukosten machen sich bereits jetzt bemerkbar.

Jahresergebnisse Gemeinde Westerkappeln in Tausend Euro 2016 bis 2021 (Plan-Ist-Vergleich)



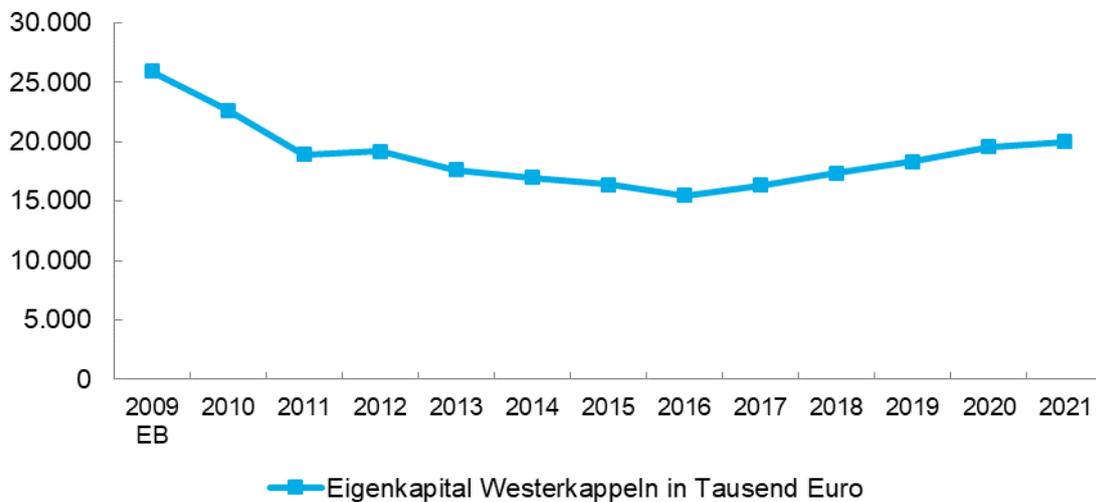
Retrospektiv übertrafen die erzielten Jahresergebnisse 2017 bis 2021 die ursprünglichen Planungen durchgehend. Dabei fallen die Erträge ab 2016 jährlich durchschnittlich um ca. 3,09 Prozent höher aus als die Ansatzplanungen vorsahen. Maßgeblich beeinflusst werden diese Ergebnisse von den Gewerbesteuererträgen. Diese liegen in den Jahren 2016 bis 2021 durchschnittlich 1,07 Mio. Euro über den jeweiligen Haushaltsansätzen. Bei den Aufwendungen hingegen ist im selben Zeitraum eine dauerhafte Ansatzunterschreitung von durchschnittlich jährlich 6,61 Prozent zu verzeichnen. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen unterschreiten die ursprünglichen Haushaltsansätze jährlich durchschnittlich um 966.000 Euro. Minderaufwendungen ergeben sich vor allem bei der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen. In vielen Bereichen konnten geplante Unterhaltungsmaßnahmen im Bereich der Gebäude nicht wie geplant durchgeführt werden. Insgesamt wird so verständlich, dass die Gemeinde Westerkappeln aufgrund ihrer vorsichtigen Ertragsplanung und den dauerhaften Ansatzunterschreitungen bei den Aufwendungen deutlich positivere Jahresergebnisse von durchschnittlich 2,2 Mio. Euro erzielen konnte. Inwieweit dies auch in Zukunft für die Kommune der Fall sein wird bleibt, auch vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation, abzuwarten.

2.3.4 Eigenkapital

- Aufgrund der positiven Jahresergebnisse seit 2017 hat sich das Eigenkapital etwas stabilisiert. Die Gemeinde Westerkappeln weist im interkommunalen Vergleich jedoch eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus. Die geplanten Defizite ab 2023 werden das vorhandene Eigenkapital um 8,1 Mio. Euro reduzieren und die Ausgleichsrücklage gänzlich aufzehren.

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.

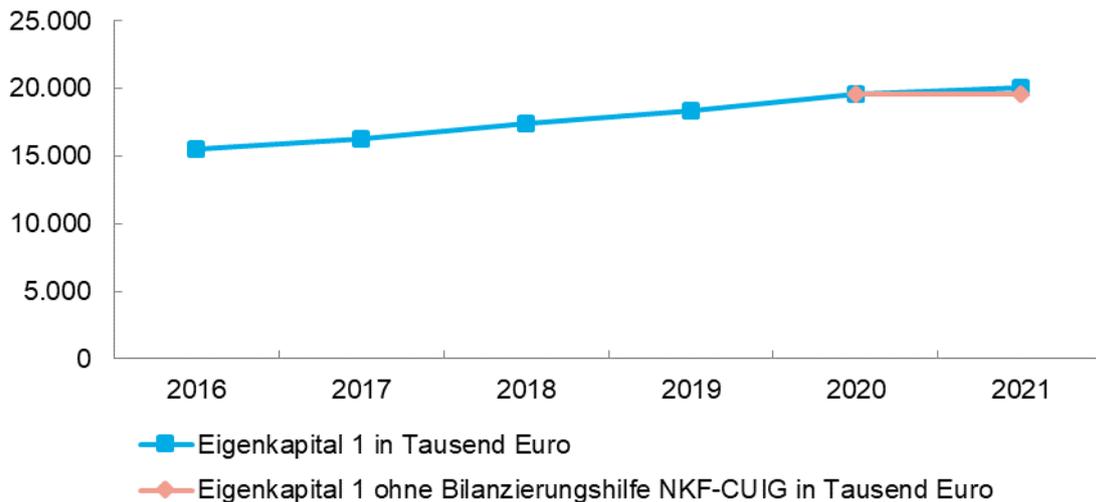
Eigenkapital Westerkappeln in Tausend Euro 2009 bis 2021



EB = Eröffnungsbilanz

Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz ist das Eigenkapital der **Gemeinde Westerkappeln** bis 2021 insgesamt um knapp 23 Prozent gesunken. Dies entspricht 5,88 Mio. Euro. Diese Entwicklung folgt allerdings nicht einem durchgehenden Trend. Der Gemeinde gelingt es ab 2016 die Dynamik des Rückgangs zu stoppen und wieder kontinuierlich die Eigenkapitalausstattung zu erhöhen.

Eigenkapital Westerkappeln in Tausend Euro 2016 bis 2021



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

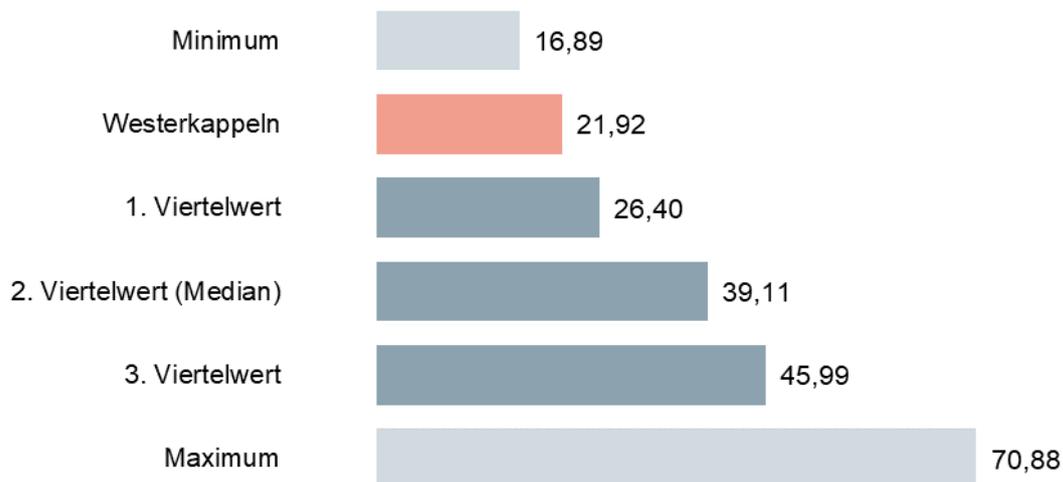
Das Eigenkapital der Gemeinde Westerkappeln ist aufgrund der positiven Jahresergebnisse von 2017 bis 2021 um rund 4,55 Mio. Euro gestiegen. In 2017 kann Westerkappeln erstmals

wieder eine Ausgleichsrücklage in Höhe von rund 850.000 Euro ausweisen. Die nachfolgenden Jahresabschlüsse haben die Ausgleichsrücklage zunächst weiter gestärkt. Die Gemeinde plant jedoch ab 2023 überwiegend Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2026 um insgesamt rund 8,1 Mio. Euro verringern. Die Ausgleichsrücklage ist voraussichtlich ab 2024 aufgebraucht. Ferner kann der Wegfall der haushaltsrechtlichen Ausnahmeregelung der Isolation (NKF-CUIG) zu signifikanten Jahresfehlbedarfserhöhungen ab 2024 führen. Die Allgemeine Rücklage könnte hierbei stärker als zunächst geplant in Anspruch genommen werden müssen.

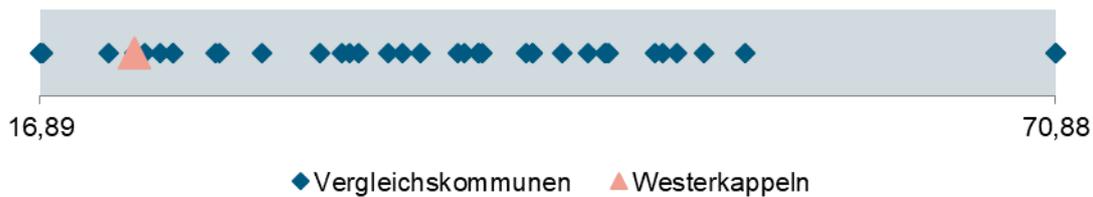
Das ist eine Entwicklung, die es durchaus kritisch zu beobachten gilt. In diesem Zusammenhang wird auf das Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ verwiesen

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Wie bereits im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ erläutert, hat Westerkappeln diese außerordentlichen Erträge ausgewiesen. Bis Ende 2023 sind dies rund 1,44 Mio. Euro. Die Option der Ausbuchung gegen die Allgemeine Rücklage würde zu einer Verringerung der Allgemeinen Rücklage von 16,24 Mio. Euro auf 14,8 Mio. Euro führen. Sollte sich die Gemeinde aber stattdessen dafür entscheiden, den Betrag ab 2026 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 28.739 Euro jährlich.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Trotz positiver Jahresabschlüsse ab 2017 gehört die Gemeinde Westerkappeln bereits seit 2016 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalausstattung.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Westerkappeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
56,68	20,76	61,20	69,07	77,15	86,50	48

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 regelmäßig deutlich höher als das Eigenkapital 1. Die Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Westerkappeln beträgt 2021 56,68 Prozent. Da das Eigenkapital 1 einen großen Bestandteil des Eigenkapitals 2 bildet, zeigt sich hier die gleiche Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2021

Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG 2021

Westerkappeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21,55	15,87	26,10	37,77	45,56	70,53	38

Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG 2021

Westerkappeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
56,48	41,59	61,52	68,67	77,50	85,18	38

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Die Eigenkapitalquote ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG liegt in Westerkappeln bei 21,55 Prozent. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich hierdurch nichts.

Ausgleichsrücklage je Einwohner in Euro 2021

Westerkappeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
337	0,00	319	554	1.160	4.885	39

2.3.5 Schulden und Vermögen

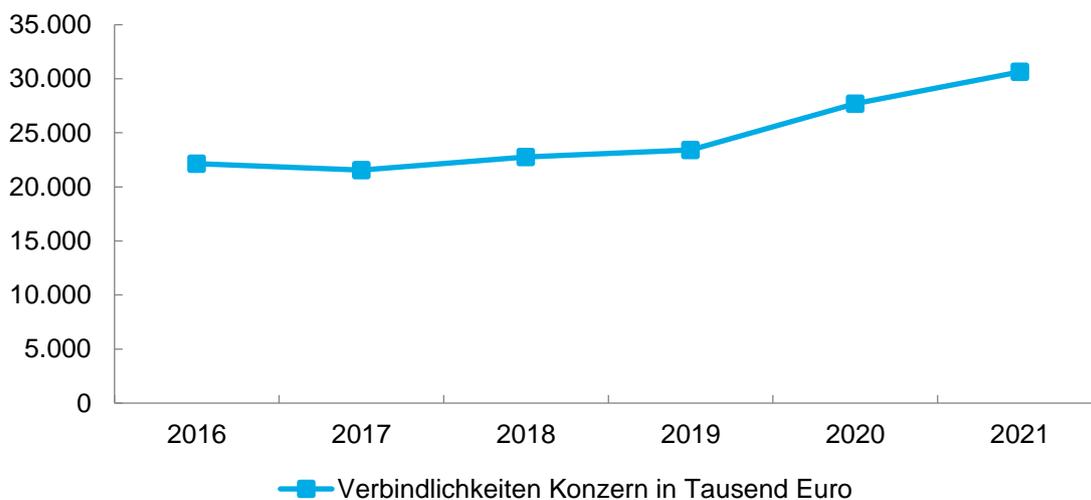
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. 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 Verbindlichkeiten der Gemeinde Westerkappeln haben sich seit der letzten Prüfung weiter erhöht und bewegen sich auf einem vergleichsweise hohen Niveau. In den künftigen Haushaltsjahren machen Investitionsbedarfe voraussichtlich die Aufnahme neuer Investitionskredite erforderlich. Die Verbindlichkeiten werden sich demnach weiter erhöhen.
- Die Abnutzungsgrade im Anlagevermögen deuten auf sich nähernde Investitionsbedarfe hin.

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.

2.3.5.1 Verbindlichkeiten

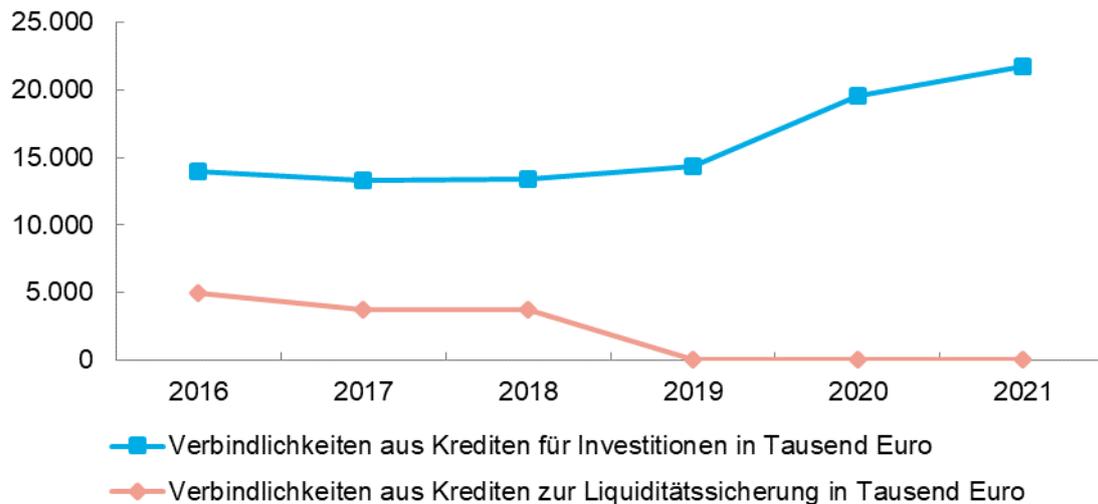
Verbindlichkeiten Konzern Westerkappeln in Tausend Euro 2016 bis 2021



Die **Gemeinde Westerkappeln** verfügt über keinen Gesamtabschluss. Im Betrachtungszeitraum liegen in der Gemeinde weder Mehrheitsbeteiligungen noch Sondervermögen vor. Die Verbindlichkeiten ergeben sich somit alleine aus dem Kernhaushalt.

Im Eckjahresvergleich steigen die Verbindlichkeiten in Summe um ca. 8,49 Mio. Euro auf 30,64 Mio. Euro. Das entspricht einer Steigerung von 38,35 Prozent. Im Anhang stellen wir in Tabelle 6 die Entwicklung detailliert dar.

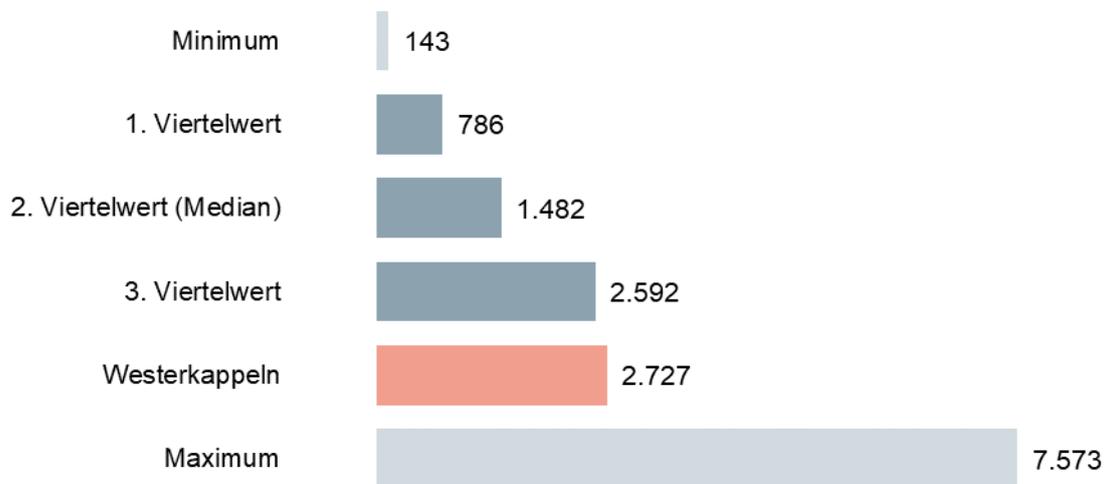
Verbindlichkeiten Westerkappeln in Tausend Euro 2016 bis 2021



Ursächlich für den Anstieg der Verbindlichkeiten sind die aufgenommenen Kredite für Investitionen (+ 7,77 Mio. Euro bzw. + 55,44 Prozent) u. a. für den Neubau des Feuerwehrgerätehauses, Baumaßnahmen an den Grundschulen Bullerdiek und Handarpe sowie der Gesamtschule Lotte-Westerkappeln. Daneben sind ebenfalls die sonstigen Verbindlichkeiten angestiegen. Unter den sonstigen Verbindlichkeiten bilanziert die Gemeinde Westerkappeln am Ende des Betrachtungszeitraumes 2021 erhaltene Anzahlungen für Zuwendungen (ca. 6,30 Mio. Euro) und Beiträge (ca. 800.000 Euro) für noch nicht abgeschlossene Investitionsmaßnahmen. Neben den Investitionspauschalen des Landes oder Erschließungsbeiträgen sind zudem Beträge aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ passiviert, die bisher noch nicht für ihre investiven Zwecke verbraucht werden konnten. Hier ist anzumerken, dass sämtliche Tilgungs- und Zinsleistungen dieser Kreditverbindlichkeiten das Land Nordrhein-Westfalen übernimmt.

Positiv herauszustellen ist, dass die Gemeinde Westerkappeln im Betrachtungszeitraum seit 2019 keine Liquiditätskredite in Anspruch genommen hat.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



Im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten ordnet sich die Gemeinde Westerkappeln im obersten Viertel ein. Nur sieben Vergleichskommunen weisen 2021 höhere Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner auf.

Auch unter zusätzlicher Berücksichtigung der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich (Schulden) ergibt sich dieselbe Positionierung der Gemeinde Westerkappeln:

Schulden je Einwohner in Euro 2021

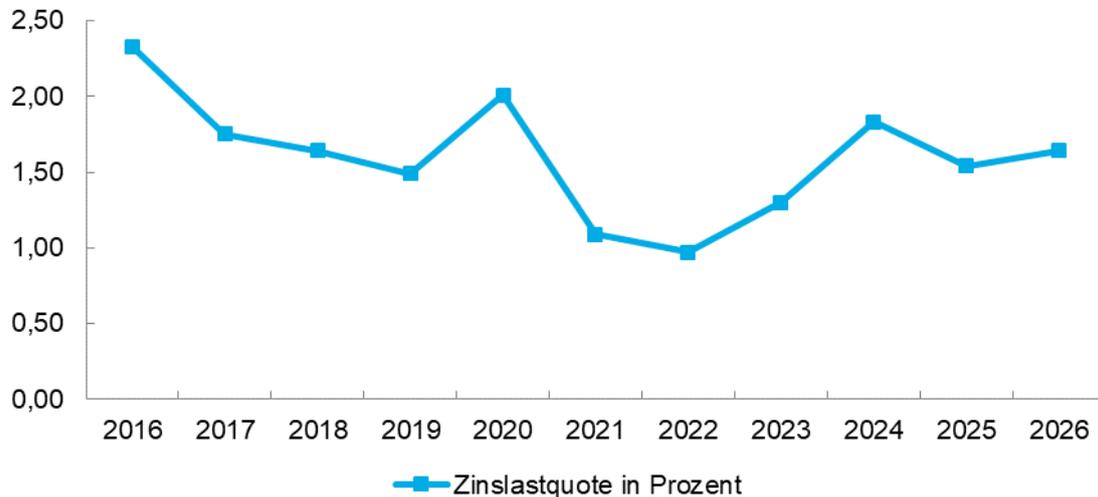
Westerkappeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.473	1.130	1.738	2.114	2.780	6.011	39

Mit den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und Liquidität gehen auch immer zu leistende Zinszahlungen einher. Vor allem steigende Zinsen haben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. Sie erhöhen die Aufwendungen für Kredite und verteuern damit die Finanzierung notwendiger Investitionen in Infrastruktur und Transformation.

Mit der Kennzahl Zinslastquote wird der Anteil der Zinsaufwendungen an den gesamten ordentlichen Aufwendungen im Haushalt dargestellt. Die Zinslastquote ist somit eine Kennzahl für das Ausmaß der Belastung der Gemeinde durch Aufwendungen für Fremdkapital. Sie sollte

möglichst geringgehalten werden, damit die Kommune in ihrem Handlungsspielraum nicht zu sehr eingeschränkt wird.

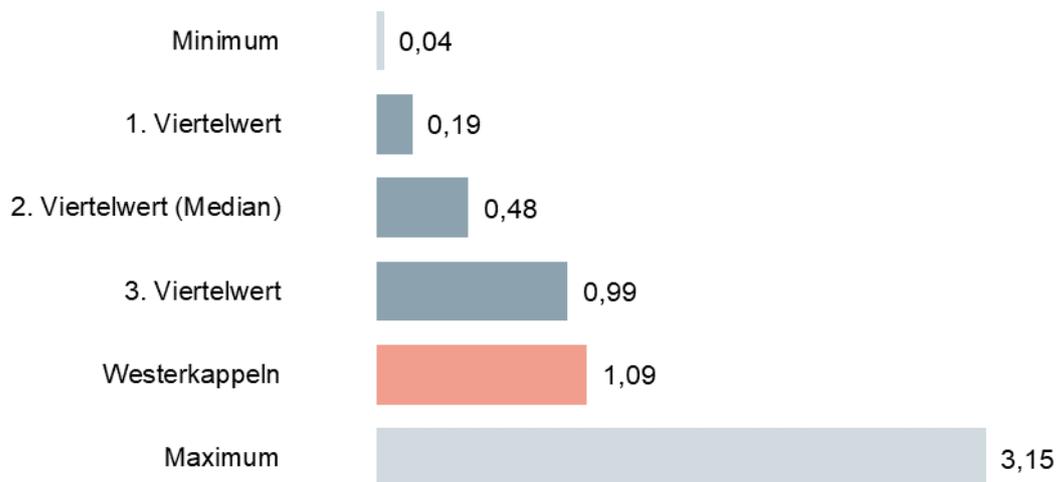
Zinslastquote Westerkappeln 2016 bis 2026 in Prozent



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

Im Zeitverlauf 2016 bis 2022 erholt sich die Zinslastquote von anfänglich 2,33 Prozent auf 0,97 Prozent. Eine Darlehensumschuldung führte 2020 zu einem kurzfristigen Anstieg. Ab 2023 steigt diese jedoch wieder verhältnismäßig stark an. Im Jahr 2026 wird mit einer Zinslastquote von 1,64 Prozent gerechnet. Dies bedeutet eine reale Zinsbelastung von rund 506.000 Euro.

Zinslastquote Westerkappeln in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen.

Mit der Zinslastquote von 1,09 Prozent positioniert sich die Gemeinde Westerkappeln über dem dritten Viertelwert. Dies bedeutet eine reale Zinsbelastung von rund 274.000 Euro in der Ergebnisrechnung 2021 der Gemeinde Westerkappeln. Im Vergleich zum Vorjahreswertes von 472.000 Euro stellt dies jedoch eine Verbesserung von ca. 198.000 Euro dar.

Inwieweit sich die geplanten Zinsaufwendungen auf den zukünftigen Finanzierungsbedarf auswirken wird im Kapitel 1.4 „Haushaltssteuerung“ näher erläutert.

2.3.5.2 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 Anlagevermögen Westerkappeln 2021

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW von bis		GND * Kommune in Jahren	./ RND* Kommune 31.12.2021 in Jahren	Anlagen- abnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	50	80	80	16	80,00
Verwaltungsgebäude	40	80	80	30	62,50
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	61	23	62,30
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	22	63,33
Schulgebäude	40	80	73	47	35,62
Schulsporthallen	40	60	60	25	58,33
Abwasserkanäle	50	80	70	43	38,91
Straßen- und Wirtschaftswege	30	60	41	13	68,29

GND: Gesamtnutzungsdauer; RND: Restnutzungsdauer. Die örtlichen GND sind aus den durchschnittlich gewichteten Gesamtnutzungsdauern nach der örtlichen Rahmentabelle ermittelt.

Die Gemeinde Westerkappeln hat bei ihren Gebäuden eher lange Nutzungsdauern festgelegt. 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. Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Ein höherer Anlagenabnutzungsgrad könnte ein Indiz dafür darstellen, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Die Anlagegüter der Gemeinde Westerkappeln sind im Mittelwert tendenziell mehr als die Hälfte abgenutzt und abgeschrieben. Wobei trotzdem überwiegend noch relativ lange Restnutzungszeiten zu berücksichtigen sind.

Die Gemeinde Westerkappeln weist im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 eine insgesamt steigende Investitionsaktivität auf. 2021 erreicht sie eine Investitionsquote von rund 212 Prozent. Im jährlichen Durchschnitt seit 2016 liegt die Investitionsquote bei etwa 152 Prozent. Eine Investitionsquote größer 100 Prozent bedeutet, dass die Gemeinde Abgänge und Abschreibungen ihres Anlagevermögens ausgleicht und Anlagevermögen aufbaut. Rechnerisch hat die Gemeinde den verursachten Vermögensverzehr im Betrachtungszeitraum damit überkompensiert. Die Investitionen konnte die Gemeinde Westerkappeln dabei zu einem großen Teil durch Zuwendungen Dritter finanzieren. Zusätzlich war sie jedoch auch auf die Aufnahme von Investitionskrediten angewiesen.

Trotz der hohen Investitionsquote sind die Anlagenabnutzungsgrade der meisten Gebäudearten und damit der Verzehr des gemeindlichen Anlagevermögens seit der letzten überörtlichen Prüfung fortgeschritten. In einigen Bereichen konnte die Gemeinde die Abnutzung jedoch verlangsamten oder sogar reduzieren. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Gemeinde Westerkappeln im Betrachtungszeitraum werterhaltende Maßnahmen umgesetzt hat. Diese teilweise rein konsumtiven Maßnahmen führen jedoch nicht zu einer Anhebung bzw. Verbesserung der Nutzungsdauer.

Einige Abnutzungsgrade der betrachteten Gebäudeklassen sind vergleichsweise weit fortgeschritten. Die auffällig hohen Anlagenabnutzungsgrade bei den Wohnbauten lässt zunehmende hohe Reinvestitionsbedarfe erwarten. Dieser Gruppe sind u. a. die Flüchtlingsunterkünfte und auch die Wohnbauten an der Schulstraße zugeordnet.

Der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit lag bei den Schulgebäuden. Deren Bilanzwert hat sich seit 2016 um rund 2,44 Mio. Euro (16,01 Prozent) erhöht. Insofern besteht bei diesem Gebäudetyp kein zusätzliches Risiko für Haushaltsbelastungen aus unvorhergesehenem Finanzierungsbedarf für Investitionen oder größere Unterhaltungsmaßnahmen.

Die Fertigstellung bereits begonnener Investitionsmaßnahmen nach dem Stichtag 31. Dezember 2021 wird sich weiter reduzierend auf die betreffenden Anlagenabnutzungsgrade auswirken.

Bei den Verkehrsflächen zeigen die Daten der Anlagenbuchhaltung einen Anlagenabnutzungsgrad von 68,29 Prozent. Die gpaNRW setzt hier einen Richtwert von 50 Prozent an, der eine ausgewogene Altersstruktur anzeigt. Der Richtwert ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Die Gemeinde Westerkappeln liegt oberhalb dieses Richtwertes.

Der Bilanzwert beim Straßennetz ist im Eckjahresvergleich 2016 zu 2021 leicht rückläufig. Die Gemeinde hat es durch ihre umgesetzten investiven Maßnahmen nicht geschafft, die Reduzierung des Bilanzwertes durch die jährliche Abschreibung zu kompensieren.

Im Haushaltsplan 2023 sind Investitionsauszahlungen von insgesamt 9,31 Mio. Euro eingeplant. Die wesentlichen Investitionsmaßnahmen sind hierbei:

- Straßensanierungs- und Ausbauprogramm (1,26 Mio. Euro)
- Neubau Feuerwehrgerätehaus (1,1 Mio. Euro – Gesamtkosten der Maßnahme 8,3 Mio. Euro)
- Ausbau eines Glasfasernetzes im Außenbereich (853.000 Euro – Gesamtkosten der Maßnahme 10,3 Mio. Euro – Förderung zu 90 Prozent von Bund und Land)
- Straßenendausbau Baugebiet Gartenmoorweg (BA II) (700.000 Euro)
- Erneuerung Mischwasserkanalisation (600.000 Euro)
- Sportanlagenanierung Schulzentrum (Multifunktionsfeld) (300.000 Euro)
- Dachsanierung Dreifachsporthalle (200.000 Euro)

- Um die Energieeffizienz zu steigern und die Energiekosten zu minimieren, setzte die Gemeinde Westerkappeln zudem eine Vielzahl von energetischen Maßnahmen um. Auch diese dienen dazu, die Substanz zu erhalten und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

Die Gemeinde Westerkappeln plant 2023 bis 2026 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 15,31 Mio. Euro. Hiervon entfallen allein rund 5,2 Mio. Euro auf Maßnahmen an Verkehrsflächen und -anlagen.

Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

Die Herausforderung besteht dabei nicht allein in der Bereitstellung finanzieller Mittel. Insgesamt belaufen sich die geplanten Investitionen der Gemeinde Westerkappeln 2023 bis 2026 auf rund 20,91 Mio. Euro. Problematisch kann vielmehr die Umsetzung der als notwendig identifizierten und eingeplanten Maßnahmen sein. Gründe dafür sind zum einen die beschränkten (Planungs-)Kapazitäten der Gemeinde. Vor allem sind jedoch die ausführenden Unternehmen derzeit stark ausgelastet. Dies führte bereits in den letzten Jahren dazu, dass viele Maßnahmen nicht im geplanten Umfang und Zeitrahmen durchgeführt werden konnten. Ferner ist zu beachten, dass die Finanzierung der Maßnahmen durch Fördermittel sowie Investitionskredite erfolgt. Diese werden die Verbindlichkeiten erhöhen.

Aufgrund der aktuell inflationsbedingt steigenden Aufwendungen erhöht sich zudem das Risiko steigender Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Demzufolge werden die Instandsetzung und Unterhaltung wie auch die Investitionen in das Vermögen der Gemeinde den Haushalt zukünftig vermehrt belasten.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen in den Kapiteln „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“ und „1.3.5.3 Salden der Finanzplanung“.

2.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Westerkappeln in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.406	-2.032	-1.019	-352
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.842	-3.413	1.318	-847
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-5.249	-5.445	299	-1.199
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.841	5.445	-299	1.199
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.408	0	0	0

In den Jahren 2016 bis 2021 konnte die Gemeinde Westerkappeln noch durchgängig liquide Mittel vorhalten. Mit dem Haushaltsplan 2023 ändert sich dies. Insbesondere ab dem Jahr 2022

zeigen sich die negativen Folgen der COVID-19-Pandemie. Zwar sieht das NKF-CUIG in der Ergebnisplanung eine Isolierung der Mehraufwendungen bzw. Mindererträge vor, das hat aber keine Auswirkung auf die Finanzplanung. Es handelt sich lediglich um einen buchungstechnischen Vorgang, dem keine Einzahlungen zugrunde liegen. Dies hat einen erhöhten Liquiditätsbedarf zur Folge.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt im Planungszeitraum bei rund -5,81 Mio. Euro. Negative Salden bedeuten, dass die Gemeinde zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten oder die Inanspruchnahme von Geldanlagen angewiesen ist. Ebenso müssen die investiven Maßnahmen vollständig über Investitionskredite oder Geldanlagen finanziert werden, sofern keine Fördermittel akquiriert werden können. Die Gemeinde Westerkappeln ist also laut Planungsdaten künftig darauf angewiesen, Geldanlagen aufzulösen oder Liquiditäts- und Investitionskredite aufzunehmen.

Insgesamt wird durch zusätzliche Kredite im Betrachtungszeitraum der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen verringert. Die bisher vergleichsweise hohe Verschuldung der Gemeinde Westerkappeln wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter erhöhen.

2.3.5.4 Rückstellungen

Rückstellungen Gemeinde Westerkappeln in Tausend Euro 2016 bis 2021

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pensionsrückstellungen	6.523	6.641	6.822	6.950	6.910	7.019
Instandhaltungsrückstellungen	355	315	292	212	210	165
Sonstige Rückstellungen	720	682	800	705	822	506
Summe der Rückstellungen	7.599	7.637	7.913	7.866	7.942	7.690

Die Gemeinde Westerkappeln hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Gemeinde im Durchschnitt mit jährlich rund 99.000 Euro. Insgesamt haben die Pensionsrückstellungen 2021 mit 7,02 Mio. Euro einen Anteil von rund 91 Prozent an den Rückstellungen. Westerkappeln hat mit 8,42 Prozent eine im Verhältnis zu anderen größengleichen Kommunen durchschnittliche Rückstellungsquote. Mit einer „Rückstellungsquote Pensionen“ von 7,68 Prozent bewegt sich die Gemeinde im interkommunalen Vergleich leicht oberhalb des 1. Viertelvergleichswertes.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Gemeinde belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern, da entsprechende Finanzanlagen nicht zur Verfügung stehen. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

2.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Westerkappeln 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.

2.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen.

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

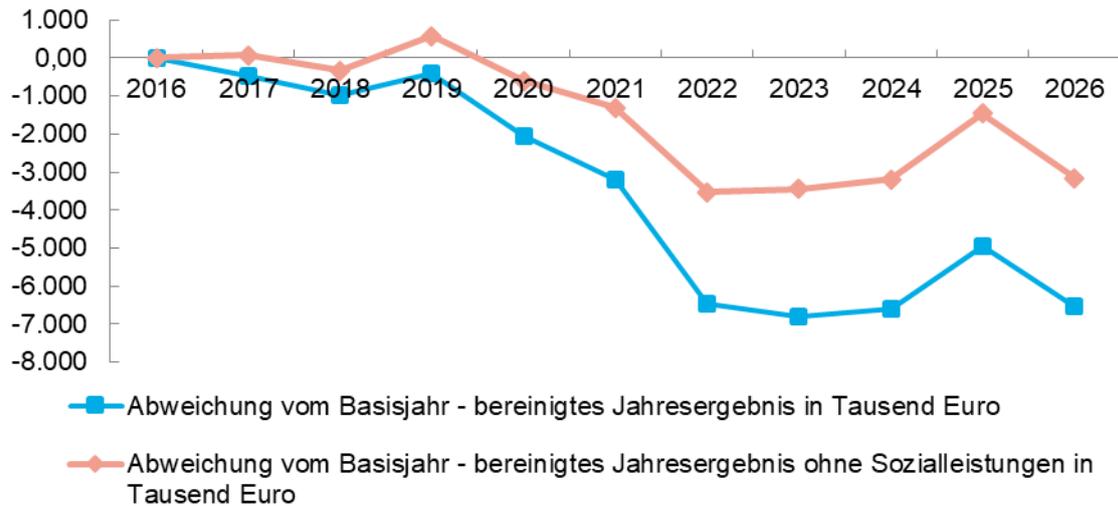
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Westerkappeln ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Westerkappeln 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 Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Westerkappeln in Tausend Euro 2016 bis 2026



2016 bis 2021 IST, 2022 bis 2026 PLAN

Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des kommunalen Haushaltes durch die Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend und Familienhilfe“ und die Jugendamtsumlage.

Bis 2019 kann die Gemeinde Westerkappeln größtenteils allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen ausgleichen. Die negative Entwicklung ab 2020 zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Transfer und Personal zu kompensieren.

Das bereinigte Jahresergebnis der Gemeinde verschlechtert sich von 2016 bis 2021 um 3,21 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Zum Ausgleich der allgemeinen Aufwandssteigerungen stehen keine beeinflussbaren Haushaltsgrößen gegenüber. Allgemeine Aufwandssteigerungen ergeben sich häufig aus allgemeinen Preissteigerungen sowie regelmäßigen Besoldungs- und Tariferhöhungen. Der fallende Kurvenverlauf steht im Kontrast zum Verlauf der tatsächlichen Jahresergebnisse. Die Gemeinde Westerkappeln hat trotz der Corona-Krise bis zuletzt von guten Rahmenbedingungen profitieren können.

Die positive Entwicklung wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und Sondereffekten getragen. Diese Faktoren kann die Gemeinde nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen.

Die negative Entwicklung der bereinigten Ergebnisse liegt daran, dass die Aufwendungen stärker als die Erträge ansteigen. Letztere nehmen von 2016 bis 2021 um rund 676.000 Euro ab. Die größten Ertragseinbußen hat die Gemeinde Westerkappeln in diesem Zeitraum u. a. zu verzeichnen bei

- den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (ca. 395.000 Euro) und
- den sonstigen ordentlichen Erträgen (ca. 530.000 Euro).

Die bereinigten Aufwendungen steigen dagegen im gleichen Zeitraum um 2,83 Mio. Euro an. Einen beeinflussenden Anteil daran haben u. a.

- die bereinigten Transferaufwendungen (ca. 1,73 Mio. Euro),
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (ca. 530.000 Euro) und
- Personalaufwendungen (ca. 411.000 Euro).

In den Transferaufwendungen sind auch die „Sozialleistungen“ enthalten. Diese nehmen keinen entscheidenden Einfluss auf den Trend. Auch ohne Berücksichtigung der daraus entstehenden Belastungen verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis. Von 2021 auf 2022 gehen die bereinigten Jahresergebnisse erneut deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2022 wird besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Gemeinde.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ verringert sich das Defizit des bereinigten Jahresergebnisses 2021 um rund 1,9 Mio. Euro. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch Sozialleistungen belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: rund 402.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: rund 583.000 Euro
- Jugendamtsumlage: rund 4,21 Mio. Euro

Im weiteren Verlauf erfolgt eine Trendumkehr. In der Haushaltsplanung geht die Gemeinde ab 2023 von einer rückläufigen defizitären Haushaltslage bis 2026 aus. Ursächlich für den positiven Ausschlag der Kurve im Jahr 2025 sind geplante Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken in Höhe von 1,48 Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte verschlechterte konjunkturelle Rahmenbedingungen, Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigenden Aufwendungen möglichst durch Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Dieses gilt besonders angesichts der geringen Eigenkapitalausstattung und der hohen Verbindlichkeiten.

Die Gemeinde Westerkappeln ist sich der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung durchaus bewusst. Ziel ist es, die Aufgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirksamkeit, Priorität, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen sowie Standards zu überdenken und ggf. herabzusetzen.

2.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

der Kommune 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.

Die Gemeinde Westerkappeln hat von 2016 bis 2021 unveränderte Hebesätze. Mit der Haushaltssatzung 2022 hat die Gemeinde die Hebesätze für die Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer angehoben. Mit Ausnahme des Gewerbesteuerhebesatzes erfolgte eine Angleichung an die fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2022.

Im Vergleich positioniert sich die Gemeinde Westerkappeln 2022 mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

	Gemeinde Westerkappeln	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2022
Grundsteuer A	247	330	288	292	247
Grundsteuer B	479	528	585	547	479
Gewerbesteuer	450	442	452	445	414

Mit der Haushaltssatzung 2023 werden die Hebesätze der Grundsteuer A (+ 7 Prozentpunkte) und Grundsteuer B (+ 14 Prozentpunkte) abermals an die fiktiven Hebesätze angepasst. Der Hebesatz der Gewerbesteuer verbleibt beim Vorjahreswert von 450 Prozentpunkten.

Der Ertragsanteil, der aus der Überschreitung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes resultiert, wird weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Er verbleibt vollständig bei der Gemeinde Westerkappeln.

2.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Gemeinde Westerkappeln nicht einhalten.

→ Feststellung

Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Westerkappeln erhalten unterjährig grundlegende Informationen zur Haushaltsausführung und -steuerung. Die unterjährigen Finanzzwischenberichte sind jedoch noch optimierbar.

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 Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Gemeinde Westerkappeln** nicht ein. Die Anzeige soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die Gemeinde beschließt den Haushaltsplan größtenteils in der Sitzung des Gemeinderates in den ersten beiden Monaten zu Jahresbeginn. Damit ergibt sich ein gewisser Zeitverzug. Es fehlen zu Beginn eines Haushaltsjahres somit die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für das Finanzcontrolling. Für den Haushalt des Jahres 2021 hat der Gesetzgeber aufgrund der pandemiebedingten Beeinträchtigungen eine großzügigere Frist bis zum 31. März 2021 gewährt.¹⁰ Diese Frist hat die Gemeinde Westerkappeln einhalten können.

Den Jahresabschluss 2021 hat der Rat der Gemeinde am 14. Januar 2023 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW konnte die Gemeinde somit nicht einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Feststellung des Jahresabschlusses 2022 soll in der Ratssitzung am 14. Dezember 2023 erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten. Dadurch ständen wichtige Informationen zur Haushaltssteuerung frühzeitiger zur Verfügung.

Das Finanzcontrolling und das Berichtswesen zeigen Optimierungsmöglichkeiten. Die Verwaltung der Gemeinde Westerkappeln berichtet dem Rat unterjährig zur Entwicklung und laufenden Haushaltsausführung. In mindestens einem jährlichen Finanzzwischenbericht informiert die Verwaltung über die Ausführung des Haushaltes.

Berichtsgegenständlich sind die wichtigsten Eckpunkte des Haushaltes. Konkret enthält dieser u. a.

- einen Überblick über die Haushaltsentwicklung im Rückblick (Plan-Ist-Vergleich),
- die voraussichtliche Entwicklung der bedeutsamen Steuern und allgemeiner Zuweisungen und Umlagen (das Ist zum Berichtsstand),
- die wesentlichen Instand-, Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen und deren Umsetzungsstand,

¹⁰ Gem. § 4 Abs. 6 des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) in der bis zum 14.12.2021 gültigen Fassung.

- den Bestand an Investitionsdarlehen und Liquiditätskrediten sowie
- allgemeine Entwicklungen von hinreichender Haushaltsrelevanz.

Die Auswertungen erstellt der Bereich Finanzen der Gemeinde Westerkappeln für den Gesamthaushalt.

Der Bericht über die gemeindliche Finanzlage zur Jahresmitte soll dem Rat, der Verwaltungsführung und den Budgetverantwortlichen einen Überblick über den Stand der Haushaltsführung ermöglichen. Sehr eingeschränkt ersichtlich ist die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres (Prognosewerte), da über die wesentlichen Abweichungen zu den beschlossenen Planansätzen des Ergebnis- und Finanzrechnung kaum Prognosen abgegeben werden.

Ein vollumfängliches Finanzcontrolling ist jedoch notwendig für die sachgerechte Steuerung einer Kommune. Zum einen helfen die zusätzlichen Informationen bei der Einhaltung der gesetzten Ziele. Zum anderen können auch die Wirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen überprüft werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrument für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. In diesem Zusammenhang sollte sie ebenfalls ein strategisches Finanzcontrolling, mittels Zielen, Kennzahlen und erweiterten Prognosewerten zur Entwicklung der Ertrags- und Aufwandsarten, etablieren.

2.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln überträgt überwiegend investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Dabei hat sich das Volumen der investiven Ermächtigungen in den letzten Jahren deutlich erhöht. Allerdings wurden die Haushaltsansätze der Jahre 2016 bis 2021 nur zu durchschnittlich 43 Prozent beansprucht.

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 Westerkappeln hat bisher keine Regelung zu ihren Ermächtigungsübertragungen verschriftlicht. Dem Rat wird im Rahmen des jeweiligen Jahresabschlusses eine Übersicht

über die Ermächtigungen vorgelegt, die in das neue Haushaltsjahr übertragen werden. Konkrete Regelungen, beispielsweise in Form einer Dienstanweisung oder -vereinbarung schaffen zusätzliche Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder -vereinbarung regeln.

Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Höhe der Ermächtigungen, welche die Gemeinde Westerkappeln bei den ordentlichen Aufwendungen und investiven Auszahlungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, mit welchem Anteil die übertragenen Ermächtigungen den originären Haushaltsansatz erhöht haben. Der originäre Ansatz bildet zuzüglich der übertragenen Ermächtigungen den fortgeschriebenen Ansatz. Die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ beschreibt schließlich, inwieweit die Gemeinde ihre Haushaltsansätze tatsächlich in Anspruch genommen hat.

Ordentliche Aufwendungen Westerkappeln 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	23.473	23.289	23.728	24.550	24.886	27.254
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	126	82	323	59	46
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,54	0,34	1,32	0,24	0,17
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	23.473	23.416	23.810	24.874	25.131	27.300
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,54	0,34	1,30	0,24	0,17
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	22.085	22.133	22.171	22.741	23.446	25.228
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	94,09	94,52	93,12	91,43	93,29	92,41

Die Gemeinde Westerkappeln macht im Betrachtungszeitraum nur sehr untergeordnet Gebrauch von der Möglichkeit zur Übertragung konsumtiver Ermächtigungen. Die übertragenen Ermächtigungen machen jeweils nur einen geringen Anteil am fortgeschriebenen Ansatz der ordentlichen Aufwendungen aus.

Auch im interkommunalen Vergleich stellt sich das Volumen der übertragenen ordentlichen Aufwendungen gering dar.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, welche die Gemeinde für investive Auszahlungen übertragen hat.

Investive Auszahlungen Westerkappeln 2016 bis 2021

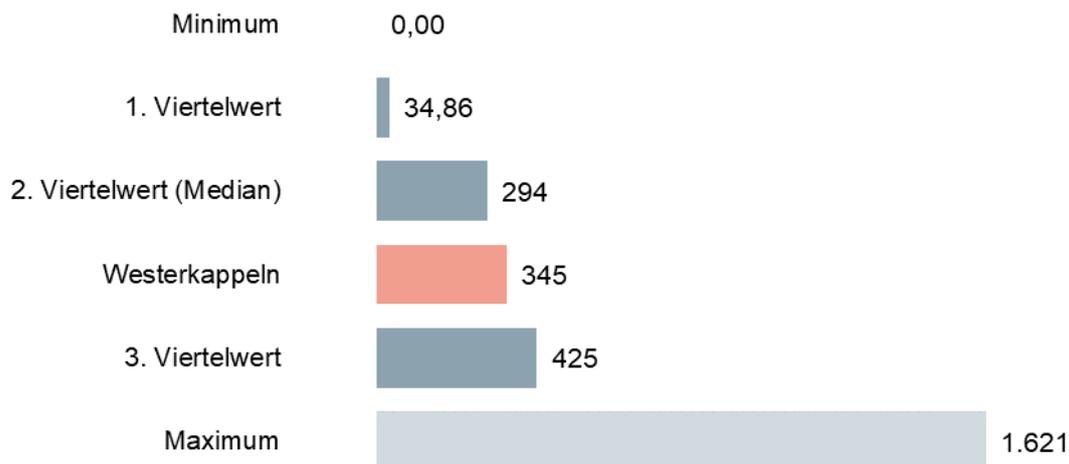
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.851	2.623	15.042	15.386	17.376*	12.956
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	78	157	672	3.855	3.119	3.877
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	2,02	5,98	4,47	25,06	17,95	29,93
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.928	2.780	15.714	19.241	20.495	16.833
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,98	5,64	4,28	20,04	15,22	23,03
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.507	945	2.217	5.151	10.558	11.113
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	63,81	34,00	14,11	26,77	51,52	66,02

* Ansatzserhöhung um 2,34 Mio. Euro durch die Nachtragssatzung zur Haushaltssatzung 2020.

Die Gemeinde Westerkappeln überträgt im Zeitverlauf stark zunehmend investive Ermächtigungen in Folgejahre. Der Hauptgrund liegt in zeitlichen Verzögerungen bei Großprojekten wie dem Neubau des Feuerwehrgerätehauses oder der Erweiterung der Grundschule am Bullerdiek. Allerdings lag die Höhe deutlich über den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. In 2021 sind die Ermächtigungsübertragungen nochmals stark gestiegen und bilden im Jahresvergleich 2016 bis 2021 den Höchstwert.

Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2021 mit 44 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro





Die Gemeinde Westerkappeln überträgt einwohnerbezogen überdurchschnittlich viele investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr.

Die Gemeinde Westerkappeln schöpft ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 zu 42,71 Prozent aus. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes steigt seit 2018 wieder an und befindet sich 2021 bei 66,02 Prozent.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021

Westerkappeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
66,02	17,19	30,01	36,49	52,57	107	40

Der Grad der Inanspruchnahme ist interkommunal gesehen in Westerkappeln zuletzt überdurchschnittlich. Um die Aussagekraft der Investitionsplanung weiter zu verbessern, sollte der Wert jedoch noch gesteigert werden.

Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass die Gemeinde Westerkappeln wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen. Insbesondere bei den größeren Investitionsvorhaben kommt es häufig zu zeitlichen Verzögerungen. So haben sich die Baumaßnahmen im Straßenbereich z. T. verschoben, was auch mit der langjährigen Diskussion um die Finanzierung von Straßenausbaubeiträgen (KAG-Maßnahmen) zusammenhängt. Auch fehlendes Personal und der Mangel an (Fach-)Unternehmen ist ein weiterer Hinderungsgrund zur Umsetzung der geplanten Investitionsvorhaben.

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

→ Empfehlung

Das Ziel der Gemeinde Westerkappeln sollte es sein, investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen noch realitätsnäher zu veranschlagen.

2.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

2.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln akquiriert Fördermittel grundsätzlich dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind jedoch nicht schriftlich festgelegt.

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 Westerkappeln** akquiriert Fördermittel bisher dezentral. Zuständig für die Recherche und Beantragung von Fördermitteln sind die jeweiligen Fachdienste. Die von Westerkappeln abgerufenen Fördermittel werden überwiegend für die Umsetzung von Baumaßnahmen gewährt. Aus diesem Grund verfügt der Geschäftsbereich II über die größte Erfahrung mit der Recherche und Beantragung von Fördermitteln. Wollen andere Fachdienste Fördermöglichkeiten wahrnehmen, zuletzt z. B. verstärkt im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Schulen, kann der Geschäftsbereich II bei förderfachlichen Fragen unterstützen. Die Verwaltung verfügt jedoch über keinen ganzheitlichen Überblick hinsichtlich der aktuell geförderten Maßnahmen, deren Umsetzungsstand sowie der in Anspruch genommenen Förderprogramme.

Bei der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen ist stets auch eine Fördermöglichkeit zu prüfen. Eine explizite Regelung, die diese strategische Vorgabe des Fördermittelmanagements festlegt, existiert jedoch nicht. Strategische Vorgaben, beispielsweise in Gestalt einer Dienstanweisung, können der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung verschaffen und erzeugen auf operativer Ebene Verbindlichkeit.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Westerkappeln sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln treffen und im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie formal festlegen. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.

Die Regelungen sollten insbesondere auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen einschließlich der Dokumentation der Recherche,
- Zuständigkeiten und Verfahren für die Pflege, Überwachung und für Änderungsmitteilungen in der Fördermittelübersicht,
- notwendige Interaktionen mit anderen Organisationseinheiten, insbesondere die Abgrenzung der zentralen und dezentralen Aufgaben und Verantwortungen,
- Zuständigkeiten zur Sicherstellung der Auflagen und Bedingungen aus den Bewilligungsbescheiden,
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und
- Informations- und Kommunikationswege.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die kommunale Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Gemeinde aus den dafür erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dessen ertragswirksame Auflösung erfolgt parallel zu den jährlichen Abschreibungen. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten mindern die Haushaltsbelastung durch bilanzielle Abschreibungen. Das Verhältnis der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“.

Die **Gemeinde Westerkappeln** weist im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 eine durchschnittliche Drittfinanzierungsquote von 73,46 Prozent auf. Die Gemeinde belegt im interkommunalen Vergleich 2021 mit einer Drittfinanzierungsquote von 71,01 Prozent eine überdurchschnittliche Positionierung. Die Gemeinde Westerkappeln versucht nach eigener Aussage immer Fördermittel zu akquirieren. Bei anstehenden Projekten wird die Inanspruchnahme unterschiedlicher Fördermittel geprüft. Grundsätzlich wird in allen Bereichen versucht, die maximalen Fördermittel zu generieren.

2.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.

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.

Auch für die Bewirtschaftung der Fördermittel sind in der **Gemeinde Westerkappeln** die Fachdienste zuständig. Die Zuständigkeit umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten programmspezifischer Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Dokumentation und Erstellung von Verwendungsnachweisen.

Werden Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen gefördert, berücksichtigt die Gemeinde dies bei ihrer Haushaltsplanung. In der Kämmerei besteht daher ein zentraler Überblick über die Förderprogramme.

Nach Aussage der Gemeinde Westerkappeln mussten Fördermittel in der Vergangenheit nicht zurückgezahlt werden. Eine Wiedervorlage in den jeweiligen Fachdiensten sichert das Einhalten von Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids. Verwendungsnachweise werden nach eigener Aussage in der Regel rechtzeitig und vollständig erstellt. In diesem Zusammenhang erfolgt zudem eine lückenlose Dokumentation der Projektumsetzung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Die Datei/Datenbank sollte dabei folgende Informationen abbilden:

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

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Gemeinde Westerkappeln bislang ebenfalls nicht etabliert. Diesbezügliche Zuständigkeiten sind dementsprechend ebenfalls nicht geregelt. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Gemeinde dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Bislang berichtet die Kommune im Zuge der Projektentwicklungen an politische Gremien.

2.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

2.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln verfolgt nach eigener Aussage ein klassisches und eher sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Für ihr Kreditmanagement hat sie bisher jedoch noch keine grundlegenden und strategischen Festlegungen schriftlich festgehalten.

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

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Kreditportfolio der Gemeinde Westerkappeln:

Kreditportfolio Westerkappeln am 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Kreditverbindlichkeiten in Tausend Euro	21.772
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	39
Anzahl Derivate	0

Die **Gemeinde Westerkappeln** hat vergleichsweise hohe Verbindlichkeiten aus Krediten. Diese sind zuletzt weiter gestiegen. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

Die Gemeinde hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Westerkappeln dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigenen Aussagen verfolgt die Gemeinde Westerkappeln ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Auch wenn die Gemeinde beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

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

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

- Der Anwendungsbereich der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und 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 Gemeinde gehören.

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

Die Gemeinde Westerkappeln 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 erhöhet.

Die Gemeinde Westerkappeln hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Es bestehen jedoch ungeschriebene Grundsätze, welche die Gemeinde im Rahmen ihres Kreditmanagements einhält.

Nach eigener Aussage orientiert sie sich bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den hauswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Gemeinde Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Gemeinde generell auf Fremdwährungskredite und strukturierte Finanzierungsinstrumente. Nach eigener Aussage bemühet sich Westerkappeln grundsätzlich um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Klumpenrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Gemeinde minimieren.

Auch zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. Der Rat der Gemeinde Westerkappeln hat die Entscheidungsbeugnisse auf die Bürgermeisterin übertragen. Innerhalb der Verwaltung wird die Darlehensaufnahme durch den Fachbereich Finanzen mit der Bürgermeisterin sowohl strategisch als auch operativ abgestimmt. Vor der Kreditaufnahme holt die Verwaltung mehrere Angebote ein. Das wirtschaftlichste Angebot wählt Westerkappeln anhand des geforderten Kreditzinses aus. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Gemeinde in einem Vermerk. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen. Der Rat erhält mit dem jeweiligen Jahresabschluss eine ganzheitliche Übersicht der gemeindlichen Verbindlichkeiten (Verbindlichkeitspiegel). Den Entscheidungsträgern liegen die grundlegenden Informationen zur Steuerung des gemeindlichen Kreditmanagements somit vor.

2.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Gemeinde Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und –anlagen Westerkappeln zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	1.085
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	140
Ausleihungen in Tausend Euro	4.103

Die Gemeinde Westerkappeln hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Bisher hat sie dies nicht für erforderlich gehalten. Überschüssige Liquidität wird bei Möglichkeit kurzfristig angelegt, um Zinserträge zu generieren.

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

→ Empfehlung

Die Gemeinde Westerkappeln sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Gemeinde Westerkappeln ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der Anwendungsbereich der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen Anlageziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein:
 - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören. Die Gemeinde sollte die Einhaltung der Regelungen in geeigneter Weise sicherstellen. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz können Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Westerkappeln hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert. Allerdings wendet sie die oben beschriebenen Mindestinhalte in der Praxis zum Teil schon an.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Westerkappeln konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen.	60	E1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte verschlechterte konjunkturelle Rahmenbedingungen, Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigenden Aufwendungen möglichst durch Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Dieses gilt besonders angesichts der geringen Eigenkapitalausstattung und der hohen Verbindlichkeiten.	62
F2	Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und der Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Gemeinde Westerkappeln nicht einhalten.	63	E2	Die Gemeinde sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten. Dadurch ständen wichtige Informationen zur Haushaltssteuerung frühzeitiger zur Verfügung.	34
F3	Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Westerkappeln erhalten unterjährig grundlegende Informationen zur Haushaltsausführung und -steuerung. Die unterjährigen Finanzzwischenberichte sind jedoch noch optimierbar.	63	E3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrument für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. In diesem Zusammenhang sollte sie ebenfalls ein strategisches Finanzcontrolling, mittels Zielen, Kennzahlen und erweiterten Prognosewerten zur Entwicklung der Ertrags- und Aufwandsarten, etablieren.	35
F4	Die Gemeinde Westerkappeln hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen.	65	E4	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder -vereinbarung regeln.	66
F5	Die Gemeinde Westerkappeln überträgt überwiegend investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Dabei hat sich das Volumen der investiven Ermächtigungen in den letzten Jahren deutlich erhöht. Allerdings wurden die Haushaltsansätze der Jahre 2016 bis 2021 nur zu durchschnittlich 43 Prozent beansprucht.	65	E5	Das Ziel der Gemeinde Westerkappeln sollte es sein, investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen noch realitätsnäher zu veranschlagen.	38

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Gemeinde Westerkappeln akquiriert Fördermittel grundsätzlich dezentral. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind jedoch nicht schriftlich festgelegt.	69	E6	Die Gemeinde Westerkappeln sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln treffen und im Rahmen einer Dienstanweisung oder Richtlinie formal festlegen. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.	69
F7	Die Gemeinde Westerkappeln verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	70	E7	Die Gemeinde Westerkappeln sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.	71
F8	Die Gemeinde Westerkappeln verfolgt nach eigener Aussage ein klassisches und eher sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Für ihr Kreditmanagement hat sie bisher jedoch noch keine grundlegenden und strategischen Festlegungen schriftlich festgehalten.	71	E8	Die Gemeinde Westerkappeln sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen.	72
F9	Die Gemeinde Westerkappeln hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Gemeinde Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.	74	E9	Die Gemeinde Westerkappeln sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	74

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Westerkappeln 2016	Westerkappeln 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	97,36	101	92,28	101	103	108	121	46
Eigenkapitalquote 1	19,71	21,92	16,89	26,40	39,11	45,99	70,88	37

Kennzahlen	Westerkappeln 2016	Westerkappeln 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	60,97	56,68	20,76	61,20	69,07	77,15	86,50	48
Fehlbetragsquote	5,57	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	45,02	37,61	13,75	31,30	36,44	44,85	50,24	49
Abschreibungsintensität	11,22	10,38	5,15	8,40	9,42	11,08	13,96	44
Drittfinanzierungsquote	67,38	71,01	37,16	54,57	63,03	71,01	87,20	41
Investitionsquote	81,14	212	49,95	100	136	206	553	46
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	89,73	91,21	66,06	90,54	97,08	102	121	48
Liquidität 2. Grades	81,19	40,83	20,08	53,64	143	268	3.328	48
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	-51,80	26,97	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,52	10,75	0,18	4,09	5,72	9,72	19,36	48
Zinslastquote	2,33	1,09	0,04	0,19	0,48	0,99	3,15	46
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	49,20	57,14	39,06	52,55	60,61	68,02	76,46	45
Zuwendungsquote	24,68	22,64	9,12	12,24	16,57	23,85	38,65	46
Personalintensität	17,83	17,24	11,18	16,50	17,94	20,27	26,46	46
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,14	18,86	9,42	15,64	17,95	21,75	28,78	46
Transferaufwandsquote	46,08	48,41	33,29	40,83	44,91	48,35	59,81	46

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) Westerkappeln in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	850	1.070	920	1.438	428	./.
Gewerbesteuern	5.592	6.097	4.698	5.576	6.178	5.628
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	4.492	4.988	5.212	4.996	5.346	5.007
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	559	714	788	861	943	773
Ausgleichsleistungen	442	474	492	502	434	469
Gewerbesteuerausgleichsleistung	0	0	0	1.267	0	253
Schlüsselzuweisungen	2.722	2.382	2.480	2.483	2.928	2.599
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	13.807	14.655	13.670	15.685	15.829	14.729
Steuerbeteiligungen	900	1.050	696	338	560	709
Allgemeine Kreisumlagen	4.046	4.021	4.096	4.307	4.411	4176
Summe der Aufwendungen	4.946	5.071	4.792	4.645	4.971	4.885
Saldo der Bereinigungen	8.861	9.584	8.878	11.040	10.857	9.845
Saldo der Sondereffekte	./.	./.	./.	./.	331	./.

Tabelle 4: Eigenkapital Westerkappeln in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	15.476	16.322	17.386	18.315	19.585	20.026
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	15.476	16.322	17.386	18.315	19.585	20.026
Sonderposten für Zuwendungen	21.269	20.260	20.329	19.265	20.301	20.106
Sonderposten für Beiträge	11.117	10.957	11.905	11.563	11.480	11.654
Eigenkapital 2	47.863	47.539	49.619	49.144	51.366	51.786
Bilanzsumme	78.508	77.674	81.149	81.083	88.290	91.365

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

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	14.006	13.324	13.420	14.321	19.522	21.772
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5.000	3.700	3.700	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	431	442	746	1.096	840	1.103
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	60	124	28	188	101	35
Sonstige Verbindlichkeiten	140	77	67	7.809	7.237	7.729
Erhaltene Anzahlungen	2.509	3.888	4.806	0	0	0
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	22.146	21.556	22.767	23.413	27.700	30.638

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-914	850	1.070	920	1.438	428	-3.530	-3.120	-3.038	-521	-1.417
Gewerbesteuer	4.080	5.592	6.097	4.698	5.576	6.178	6.255	6.940	7.280	7.782	8.117
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.259	4.492	4.988	5.212	4.996	5.346	5.599	6.358	6.179	6.574	6.903
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	442	559	714	788	861	943	826	860	902	930	949
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.098	2.722	2.382	2.480	2.483	2.928	2.111	1.925	1.960	2.048	2.144
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	421	442	474	492	1.769	434	541	597	608	635	665
Summe der Erträge	11.299	13.807	14.656	13.670	15.686	15.828	15.332	16.681	16.929	17.969	18.778
Allgemeine Kreisumlage	3.969	4.046	4.021	4.096	4.307	4.411	4.625	5.163	5.266	5.371	5.478
Steuerbeteiligungen	694	900	1.050	696	338	560	518	571	566	605	631
Summe der Aufwendungen	4.663	4.946	5.071	4.792	4.645	4.971	5.143	5.734	5.832	5.976	6.109
Saldo der Bereinigungen	6.636	8.861	9.585	8.878	11.041	10.857	10.189	10.947	11.097	11.993	12.669
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0,00	331	286	285	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.550	-8.012	-8.515	-7.958	-9.603	-10.760	-14.004	-14.351	-14.135	-12.514	-14.086
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-462	-965	-409	-2.053	-3.210	-6.455	-6.802	-6.586	-4.964	-6.536

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.550	-8.012	-8.515	-7.958	-9.603	-10.760	-14.004	-14.351	-14.135	-12.514	-14.086
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-361	-728	-471	-456	-636	-402	-605	-1.038	-1.057	-1.013	-1.039
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-427	-423	-480	-519	-584	-583	-1.044	-932	-844	-902	-656
Jugendamtsumlage	2.513	2.685	2.977	3.307	3.524	4.215	4.580	4.697	4.791	4.887	4.985
Saldo aus Sozialleistungen	-3.301	-3.835	-3.929	-4.282	-4.744	-5.200	-6.229	-6.667	-6.692	-6.802	-6.681
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-4.249	-4.177	-4.586	-3.676	-4.859	-5.560	-7.775	-7.685	-7.443	-5.711	-7.405
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-875	-1.285	-375	-1.557	-2.259	-4.474	-4.383	-4.142	-2.410	-4.104

3. Gremienarbeit

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Gremienarbeit

Die Aufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohner sind bei der Gemeinde Westerkappeln höher als in den meisten Vergleichskommunen. Dagegen sind die Aufwendungen je Gremienmitglied nahezu durchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Die Anzahl der Fachausschüsse ist in Westerkappeln auffällig hoch. Bei der Struktur der Fachausschüsse orientiert sich die Gemeinde Westerkappeln nicht an der Verwaltungsgliederung. Die hohe Anzahl der Fachausschüsse führt in Westerkappeln zu vermehrten Gremiensitzungen. Im interkommunalen Vergleich weisen 75 Prozent der bisher geprüften Kommunen weniger Gremiensitzungen aus. Eine Vielzahl an Dringlichkeitsentscheidungen zum Neubau des Feuerwehrgerätehauses und zum Umbau der Grundschule Bullerdiek kann ebenfalls zur hohen Anzahl der Sitzungen beigetragen haben.

Die Anforderungen an eine digitale Gremienarbeit erfüllt Westerkappeln teilweise. In Westerkappeln erfolgt die Gremienarbeit fast papierlos. Den Gremienmitgliedern stellt die Gemeinde Westerkappeln keine Endgeräte zur digitalen Gremienarbeit zur Verfügung. Allerdings erhalten die Fraktionen einen Zuschuss für die Anschaffung einer entsprechenden Ausstattung. Die Verwaltung stellt den Fraktionen Räume für die Rats- und Ausschusssitzungen zur Verfügung. Möblierte Büroräume hält die Gemeinde für die Fraktionen nicht vor. Für Fraktionssitzungen stellt die Gemeinde Räume zur Verfügung.

Die Fraktionszuwendungen sind in der Gemeinde Westerkappeln im interkommunalen Vergleich niedrig. 75 Prozent der Vergleichskommunen haben höhere Fraktionszuwendungen. Regelmäßige Bedarfsermittlungen zur Überprüfung der Zuwendungshöhe führt die Gemeinde nicht durch.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

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

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

3.3 Profil Gremienarbeit

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

Im Zusammenspiel von Vertretungskörperschaft und Verwaltung ist es die Aufgabe der Verwaltung, die Vertretungskörperschaft soweit zu unterstützen, dass diese ihren gesetzlichen und demokratischen Auftrag angemessen erfüllen kann. Eine angemessene Unterstützung und Ausstattung sowie der damit verbundene Ressourceneinsatz sollten sich in erster Linie an der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Vertretungskörperschaft orientieren, sich dabei jedoch gleichzeitig in einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich maßvollen Rahmen bewegen.

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

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

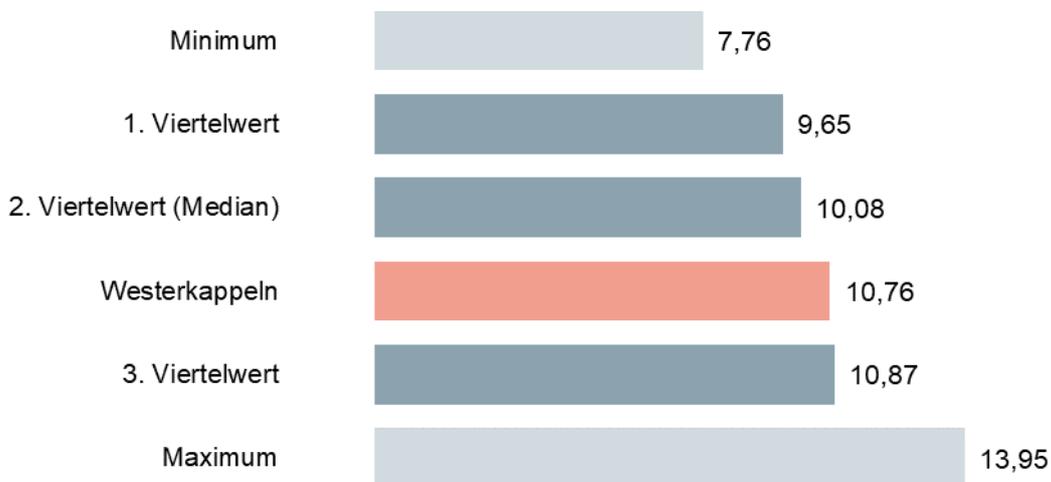
3.3.1 Aufwendungen

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

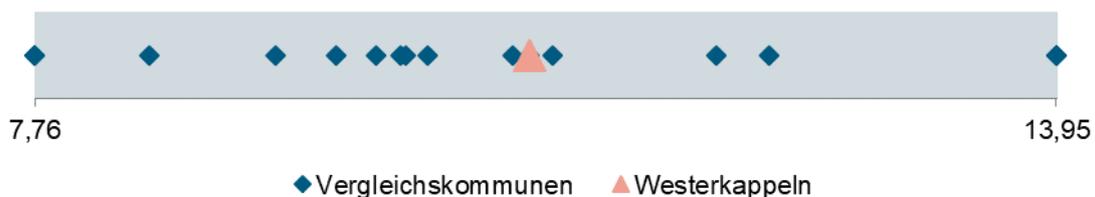
- Die Aufwendungen je Einwohner sind in der Gemeinde Westerkappeln im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dagegen sind die Aufwendungen je Mitglied nahezu durchschnittlich.

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

Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner in Euro 2021



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



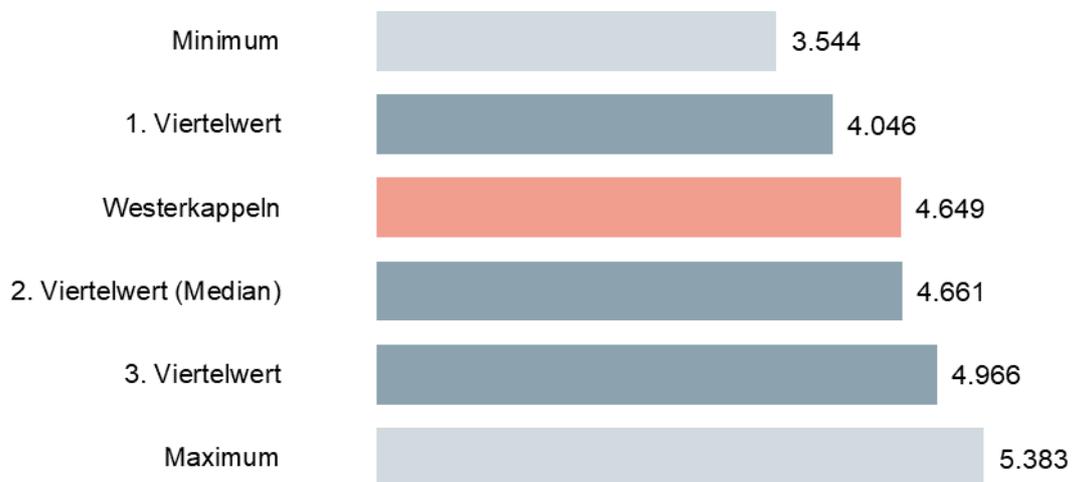
Die Gemeinde Westerkappeln bildet mit 10,76 Euro einen Wert ab, der im interkommunalen Vergleich über dem Median liegt.

Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Gemeinde Westerkappeln tatsächlich gerecht wird, wird die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit einer weiteren Kennzahl betrachtet:

- Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021.

Gemeint sind hier die Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft. Der Gemeinderat der Gemeinde Westerkappeln umfasst 26 Mitglieder. Für diese hat die Gemeinde jeweils pro Kopf und Jahr 4.649 Euro aufgewendet.

Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021



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



In diesen Vergleichswerten erfasst die gpaNRW sowohl Kommunen mit einer unterschiedlichen Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft sowie die unterschiedliche Art der Zahlungsmöglichkeit von den Aufwandsentschädigungen.

Die Gemeinde Westerkappeln hat im Jahr 2003 gem. § 3 Abs. 2 KWahlG (Kommunalwahlgesetz) die Anzahl der zu wählenden Vertreter um sechs verringert. Somit hat die Gemeinde Westerkappeln 26 Mitglieder in ihrer Vertretungskörperschaft.

Die Verwaltung der Gemeinde Westerkappeln hat einen Konsolidierungsplan für den Haushalt 2023 erarbeitet. Dieser enthält den Vorschlag, die Anzahl der zu wählenden Ratsmitglieder auf 20 Vertreter zu reduzieren. Durch einen verkleinerten Rat verringern sich nach Auskunft der Verwaltung in den Jahren 2025/2026 die Aufwendungen um 49.000 Euro. Dem Vorschlag der Verwaltung ist der Rat nicht gefolgt.

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

3.3.2 Gremienstruktur

Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der GO NRW bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und

Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es im Ermessen der Vertretungskörperschaft, den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Gerade hier bietet sich die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen und Prozesse zu optimieren.

→ **Feststellung**

Der Rat der Gemeinde Westerkappeln hat sich bei der Bildung von Ausschüssen nicht an der Verwaltungsgliederung orientiert.

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

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

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die formalen Aspekte der Gremienstruktur.

Überblick über die Gremienstruktur

Anzahl	Westerkappeln	Median
Mitglieder der Vertretungskörperschaft	26	28
Fraktionen	4	4
Fachausschüsse	12	7
Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur	19	18

Die **Gemeinde Westerkappeln** liegt mit der Anzahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft unter dem Median. Auffällig ist in Westerkappeln die Anzahl der Fachausschüsse, diese gliedern sich in fünf Pflichtausschüsse und sieben freiwillige Ausschüsse. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es regelmäßig Tagesordnungspunkte, die im Rahmen einer Beratungsfolge mehr als einen Fachausschuss beschäftigen. Bei der Bildung der Fachausschüsse orientiert sich der Rat der Gemeinde Westerkappeln nicht an der Verwaltungsgliederung.

→ Empfehlung

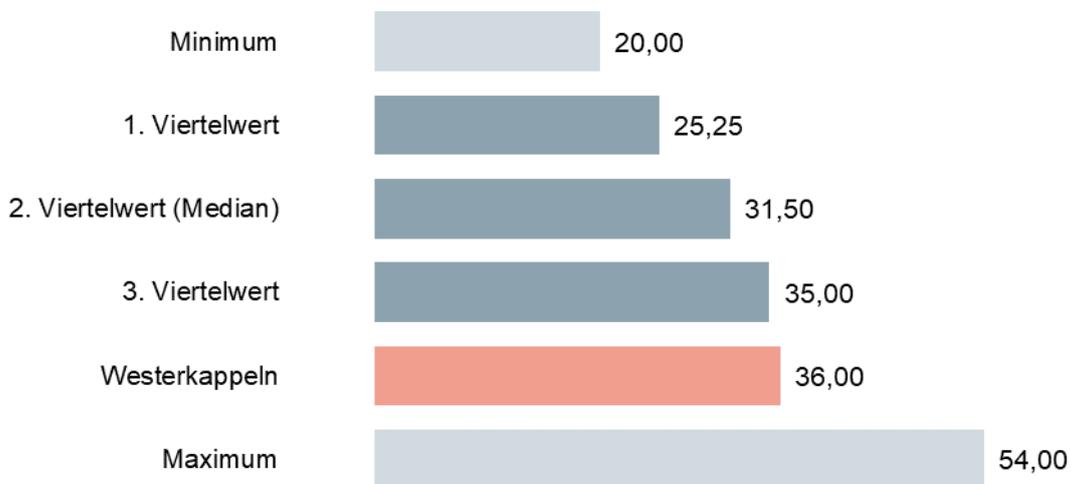
Der Rat der Gemeinde Westerkappeln sollte sich bei der Bildung von Ausschüssen an der Verwaltungsorganisation orientieren.

Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen ermöglicht es, sich schriftlich an den Rat zu wenden, um Anregungen und Beschwerden vorzubringen. In Westerkappeln nimmt der Bürgerausschuss diese Aufgaben als Beschwerdeausschuss für den Rat wahr. Dem Bürgerausschuss gehören 16 Mitglieder aus allen Ratsfraktionen an. Der Ausschuss hat nur eine beratende Funktion. Der Bürgerausschuss kann Empfehlungen an die Verwaltung, die weiteren Fachausschüsse und an den Rat aussprechen. Eine Entscheidungsbefugnis steht dem Bürgerausschuss nicht zu. Eine Prüfung durch die Gemeinde Westerkappeln hat ergeben, dass diese die einzige Kommune im Kreis Steinfurt, die einen Bürgerausschuss etabliert.

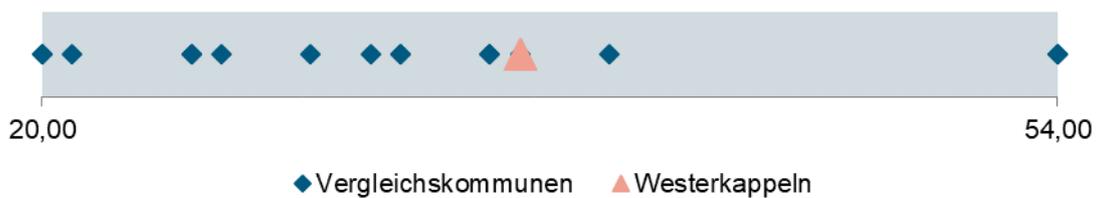
Die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur ist in Westerkappeln unauffällig. Dazu zählen zum Beispiel die Verbandsversammlung Wasserversorgung Tecklenburger Land, Mitgliederversammlung des Vereins „Münsterland e.V.“, Mitgliederversammlung „Haus im Glück“ etc. Zur Wahrnehmung der spezifischen Interessen von Senioren hat die Gemeinde gemäß § 27a GO NRW im Sommer 2022 einen Seniorenbeirat eingerichtet.

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

Sitzungstermine 2021



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



Die Gemeinde Westerkappeln führte 36 Gremiensitzungen im Jahr 2021 durch und liegt im interkommunalen Vergleich über dem 3. Viertelwert. 75 Prozent der bislang geprüften Vergleichskommunen haben weniger Sitzungstermine. Der gpaNRW ist bewusst, dass es im Jahr 2021 durch die andauernde COVID-19 Pandemie sowie die Neukonstituierung der Stadt- und Gemeinderäte Ende 2020 zu abweichenden Zahlen vom mehrjährigen Mittel kommen konnte. Im Jahr 2022 steigt die Zahl der Gremiensitzungen in Westerkappeln auf 40. Auch für das Jahr 2023 plant die Gemeinde 40 Gremiensitzungen.

In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Anzahl der Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen im interkommunalen Vergleich dar:

Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen

Anzahl	Westerkappeln	Median
Anregungen und Beschwerden	5	5
Anträge	95	87
Dringlichkeitsentscheidungen	99	18

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden (§ 24 GO NRW) und die Anzahl der Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern sind in Westerkappeln in den letzten fünf Jahren

unauffällig. Allerdings fällt eine erhöhte Anzahl an Dringlichkeitsentscheidungen gemäß § 60 GO NRW in den letzten fünf Jahren auf. Nach Auskunft der Gemeinde entfallen in den Jahren 2019 bis 2021 ca. 74 Dringlichkeitsentscheidungen auf den Neubau des Feuerwehrgerätehauses und den Umbau der Grundschule Bullerdiek.

Mit den wichtigen formalen Regelungsbedürfnissen der örtlichen Gremienstruktur hat sich die Gemeinde Westerkappeln im Vorfeld und im Nachgang der letzten Kommunalwahl beschäftigt.

Formale Aspekte der Gremienstruktur

Formale Aspekte	Westerkappeln	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Nein	12 von 16
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	11 von 16
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Nein	15 von 16
Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG	Ja	13 von 16

Die Gemeinde Westerkappeln hat im Jahr 2003 die Anzahl der Gemeinderatsmitglieder von 32 auf 26 Mitglieder verringert. Allerdings hat der Gemeinderat vor der letzten Wahl im Jahr 2020 abgelehnt, den Rat um weitere Mitglieder zu verringern (siehe Kapitel: 2.3.1 Aufwendungen).

Die Gemeinde Westerkappeln hat in der Vergangenheit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch gemacht, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum (zehn) auszuschöpfen. Der Gemeinderat der Gemeinde Westerkappeln kann sich bei Bedarf vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen.

Nach § 7 KorruptionsbG besteht die Pflicht für die Mitglieder der Gremien einer Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die Gemeinde Westerkappeln veröffentlicht die Auskunft der Mandatsträger gemäß der Ehrenordnung der Gemeinde im Ratsinformationssystem. An dieser Stelle verweist die gpaNRW auch auf den Berichtsteil Vergabewesen, Kapitel 3.4 „Allgemeine Korruptionsprävention“.

3.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

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

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“¹¹ Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel in dem

¹¹ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

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

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

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

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

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

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

Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

Die **Berechnungsmethode zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen** an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder der Kommunen leitet sich im Wesentlichen aus § 56 Abs. 3 GO NRW sowie der Rechtsprechung ab und hat insbesondere die Grundsätze der Chancengleich-

heit sowie des Gleichheitsgrundsatzes zu achten. Eine Differenzierung zwischen Fraktionen unterschiedlicher Größen sowie Gruppen und Einzelratsmitgliedern ist somit zulässig, wenngleich das „Ob“ einer Zuwendung nicht zur Disposition steht.

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln führt keine regelmäßigen Bedarfsermittlungen zur Überprüfung der Zuwendungshöhe durch. Es ist fraglich, ob die aktuellen Beträge die Mindeststandards für die sachliche und finanzielle Ausstattung von Fraktionen hinreichend absichern.

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

- *Die im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern sollten erfüllt werden.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung durchgeführt werden.*
- *Regelmäßig sollte, zumindest einmal in einer Legislaturperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchgeführt werden.*
- *Es sollte die Zuwendungshöhe an die Fraktionen an den Lebenshaltungskostenindex gekoppelt werden.*
- *Es sollte eine jährliche Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten eingefordert und diese durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft werden.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder sollten in einer gesonderten Anlage zum Haushaltsplan dargestellt werden.*

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

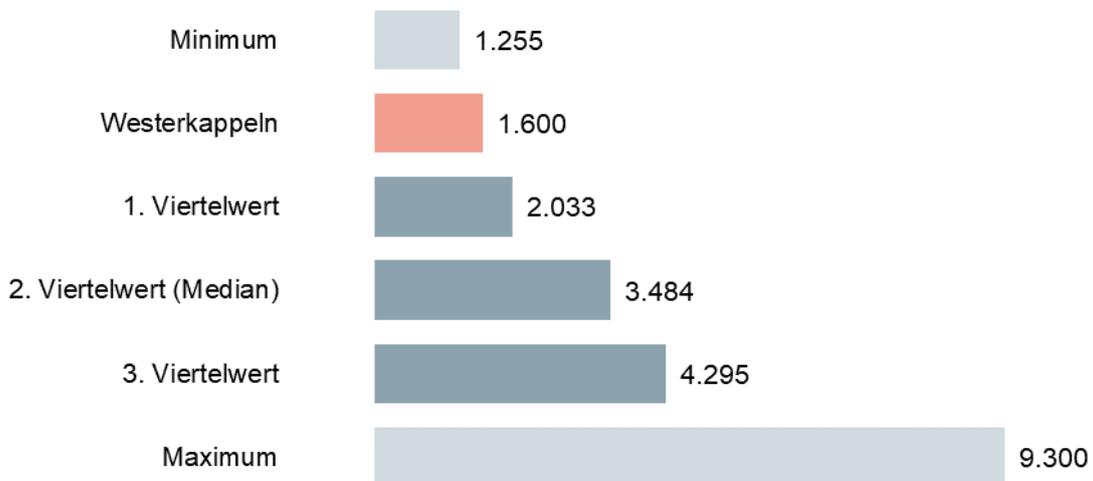
Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen in 2021

Anforderung	Westerkappeln	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	12 von 16
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	1 von 16
IT-Ausstattung	Nein	2 von 16

Die Gemeinde Westerkappeln erfüllt die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen nicht vollständig. Zwar stellt die Gemeinde Westerkappeln den Fraktionen Sitzungsräume der Verwaltung zur Verfügung. Möblierte Büroräume können die Fraktionen jedoch nicht nutzen. Nach Auskunft der Verwaltung haben die Fraktionen allerdings bislang hierfür keinen Bedarf angemeldet.

Die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen betrachtet die gpaNRW nachfolgend:

Fraktionszuwendungen in Euro 2021



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



Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Gemeinde Westerkappeln mit 1.600 Euro im Jahr 2021 für die vier Fraktionen unter dem 1. Viertelwert. 75 Prozent der bisher geprüften Kommunen haben höhere Fraktionszuwendungen.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine sparsame Verwendung von Mitteln geboten. Allerdings ist zweifelhaft, ob die Zuwendungen an die Fraktionen gerade in den Kommunen mit niedrigen Werten ausreichend sind, um die im Erlass definierten Mindeststandards zu erfüllen.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, dass die Verteilung von Haushaltsmitteln in Sinne von Zuwendungen an die Fraktionen als Ermessensentscheidung der Vertretung erfolgen soll. In diesem Verfahren soll die Vertretungskörperschaft den Bedarf und den Umfang aus den Vorschriften zum Erlass ermitteln und festlegen. Nach der Ermittlung des Umfangs der Aufwendungen, ist sodann zu entscheiden, in welchem Umfang die Aufwendungen durch Sachleistungen oder Personalgestellung der Körperschaft und welche aus Geldwerten erfüllt werden sollen. Einzelratsmitgliedern kann die Kommune eine Zuwendung zukommen lassen oder, wie in § 56 Abs. 3 GO NRW beschrieben, soll die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke der Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen.

Der Rat der Gemeinde Westerkappeln hat mit Beschluss vom 12. Dezember 2007 eine Pro-Kopf-Pauschale von jährlich 46,15 Euro beschlossen. Zusätzlich sieht der Beschluss einen Sockelbetrag von 100 Euro jährlich pro Fraktion vor. In der Summe erhält in Westerkappeln die kleinste Fraktion mit drei Mitgliedern 238,45 Euro im Jahr. Eine Vergleichsrechnung zeigt, dass die Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit mit rund 20 Euro im Monat (6,62 Euro je Mitglied) wahrscheinlich nicht ausreichen, um die im Erlass geforderten Mindestanforderungen zu erfüllen.

Die Gemeinde Westerkappeln hat für die Fraktionen ein Jahresabonnement der monatlichen Druckausgabe „Städte- und Gemeindebund“ abgeschlossen. Weitere Zuwendungen In Form von materiellen Gütern erhalten die Fraktionen nicht. Auch stellt die Gemeinde den Fraktionen keine Lokalzeitung als Grundausstattung zur Verfügung. Je nach Angebot belaufen sich die Kosten für eine Lokalzeitung auf 300 bis 400 Euro im Jahr. Damit übersteigen diese die Zuwendungen an eine kleine Fraktion. Deshalb sollte die Gemeinde Westerkappeln jährlich ihre Bedarfsermittlung überprüfen. Dabei sollte die Gemeinde beachten, dass sie für die Verteilung der Mittel im Hinblick auf die einzelnen Fraktionen einen Maßstab wählt, der dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und gleichzeitig dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte eine Bedarfsermittlung zur Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen. Dabei sollte sich die Gemeinde an den gesetzlichen Mindeststandards zur sachlichen und finanziellen Ausstattung orientieren. Zudem sollte Westerkappeln die Zuwendungshöhe jährlich an einen Lebenshaltungskostenindex koppeln.

Nachfolgend stellt die gpaNRW tabellarisch die weiteren formalen Anforderungen der Fraktionszuwendungen aus dem Erlass der Landesregierung NRW dar.

Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

Anforderung	Westerkappeln	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	1 von 16
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	14 von 16
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	14 von 16
Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten	Ja	9 von 16
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	14 von 16

Eine Bedarfsermittlung zur Erhebung der konkreten Bedarfe der Fraktionen hat durch die Gemeinde Westerkappeln in den letzten Jahren nicht durchgeführt. Die Nachweise und Erklärungen zur Mittelverwendung der Fraktionen wurden durch die Vorsitzenden abgegeben und durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft. Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigelegt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

3.3.4 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

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

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“¹² weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

- Die Gemeinde Westerkappeln erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten im Bereich der Aufwandsentschädigungen.

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

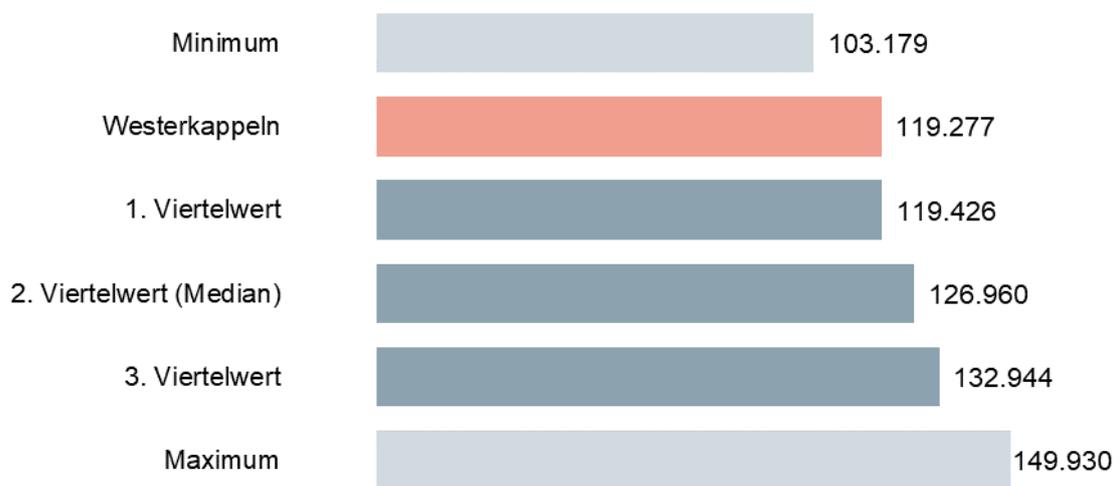
- *Es sollte eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definiert werden.*
- *Es sollte ein Pauschalstundensatz für den Verdienstaussfall definiert werden.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung sollte implementiert werden.*

¹² <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

- Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft sollten durch die Kommune über die Möglichkeit informiert werden, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder der **Gemeinde Westerkappeln**. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann aufgrund folgender spezifischer Merkmale im interkommunalen Vergleich variieren. So ist die Höhe der Aufwandsentschädigung im interkommunalen Vergleich immer vor dem Hintergrund der individuellen lokalen Gegebenheiten der Gremienarbeit zu bewerten und Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



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



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Gemeinde Westerkappeln liegt mit 119.277 Euro im Jahr 2021 nahe dem 1. Viertelwert. 75 Prozent der bislang geprüften Kommunen weisen höhere Aufwandsentschädigungen aus. Ab Januar 2022 erhöht sich die Entschädigung in Westerkappeln auf 143.550 Euro. Dabei hat die Gemeinde Westerkappeln folgende Regelungen getroffen bzw. formale Anforderungen umgesetzt:

Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

Anforderungen	Westerkappeln	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Ja	7 von 16
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Nein	9 von 16
Regelung zum Verdienstausschlag	Ja	11 von 15
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	16 von 16
Regelung zur Fahrtkostenerstattung	Ja	6 von 16
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	3 von 16

Die Gemeinde Westerkappeln zahlt die Aufwandsentschädigungen als Monatspauschale an die gewählten Mitglieder der Vertretungskörperschaft. Für Ratsmitglieder erfolgt die Auszahlung über das Personalabrechnungssystem. Sachkundige Bürger erhalten nach der Sitzung eine Überweisung der Aufwandsentschädigung. Nach Auskunft der Verwaltung soll die Aufwandsentschädigung zukünftig über ein SEPA-Modul des Sitzungssystems abgewickelt werden.

Im § 9 der Hauptsatzung der Gemeinde Westerkappeln ist der Verdienstausschlag geregelt. Danach erhalten die Gremienmitglieder einen Regelstundensatz von elf Euro für maximal acht Arbeitstage je Wahlperiode. Dieser überschreitet den Regelsatz gemäß der Entschädigungsverordnung (EntschVO) von 9,35 Euro je Stunde. Zudem übernimmt die Gemeinde die Fahrtkosten und bietet die Möglichkeit, Pflege- oder Betreuungskosten der Gremienmitglieder zu erstatten.

Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Gemeinde Westerkappeln eine Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen festgelegt hat. Im interkommunalen Vergleich mit 16 Werten positioniert sich die Gemeinde Westerkappeln mit sechs maximal abrechenbaren Fraktionssitzungen unter dem Median von 15 Fraktionssitzungen.

3.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

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

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

Das Land NRW trägt dem Gedanken einer hohen Resilienz und der Arbeitsfähigkeit der Gremien in Krisenzeiten nunmehr Rechnung. Nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) lässt das Land auch für die Vertretungskörperschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet fast durchgehend papierlos. Dagegen ist der Sitzungssaal nicht mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik ausgestattet, um digitale oder hybride Sitzungen zu ermöglichen.

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

- *Es sollte ein digitales Ratsinformationssystem betrieben werden, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und von Gremienmitgliedern über Endgeräte genutzt werden kann.*
- *Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte verabredet werden.*
- *Es sollte eine vollständig papierlose Gremienarbeit angestrebt werden.*
- *Der Sitzungssaal der Vertretungskörperschaft sollte mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatigen Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausgestattet werden.*
- *Eine Kommune sollte im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft technische Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen treffen. Die zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).*

Im Folgenden werden die Anforderungen an die Digitale Gremienarbeit dargelegt:

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

Anforderungen	Westerkappeln	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	16 von 16
Ratsinformationssystem über Homepage	Ja	16 von 16
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	16 von 16
Bereitstellung von Endgeräten	Nein	6 von 16
Papierlose Gremienarbeit	Nein	11 von 16
Moderne Sitzungstechnik	Nein	11 von 16
Leistungsstarkes WLAN	Ja	14 von 16
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	3 von 16

Die Gemeinde Westerkappeln hat ein Ratsinformationssystem auf der Homepage der Gemeinde eingerichtet. Den gewählten Mitgliedern der Vertretungskörperschaft stellt die Gemeinde keine mobilen Endgeräte zur Verfügung. Allerdings erhalten die Fraktionen sowie die

sachkundigen Bürger und Einwohner gemäß der „Richtlinie über die Teilnahme am papierlosen Sitzungsdienst“ (Stand: November 2020) einen Zuschuss zur Beschaffung von Hardware und sonstigem Bedarf. Reparaturen und Ersatzbeschaffungen übernimmt die Gemeinde nicht. Den Zuschuss zahlt die Gemeinde zu Beginn einer Wahlperiode. Für Ratsmitglieder beträgt der Zuschuss 400 Euro, für die sachkundigen Bürger und Einwohner sieht die Richtlinie 200 Euro vor. Zurzeit arbeiten die Gremien noch nicht ausschließlich papierlos. Ab der nächsten Wahlperiode soll in den Gremien ausnahmslos digital gearbeitet werden.

Gemäß § 47a GO NRW können Sitzungen des Rats oder der Ausschüsse in Ausnahmefällen in digitaler Form erfolgen, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Um im Krisenfall vorbereitet zu sein, sollte sich die Gemeinde Westerkappeln zeitnah mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen. Hierfür müsste sie allerdings die Ausstattung des Ratssaals ausbauen. Der Ratssaal in Westerkappeln ist noch nicht mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatigen Monitor mit einer entsprechenden Präsentations- und Sitzungstechnik ausgestattet. Lediglich eine Leinwand und ein Beamer sind im Ratssaal vorhanden. Die Verwaltung hat einen Kostenvorschlag für die Mikrofontechnik eingeholt. Aufgrund der Kosten hat die Gemeinde bislang auf eine Umsetzung verzichtet.

→ **Empfehlung**

Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfallsituationen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Westerkappeln sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen befassen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Profil Gremienarbeit					
F1	Der Rat der Gemeinde Westerkappeln hat sich bei der Bildung von Ausschüssen nicht an der Verwaltungsgliederung orientiert.	88	E1	Der Rat der Gemeinde Westerkappeln sollte sich bei der Bildung von Ausschüssen an der Verwaltungsorganisation orientieren.	89
F2	Die Gemeinde Westerkappeln führt keine regelmäßigen Bedarfsermittlungen zur Überprüfung der Zuwendungshöhe durch. Es ist fraglich, ob die aktuellen Beträge die Mindeststandards für die sachliche und finanzielle Ausstattung von Fraktionen hinreichend absichern.	93	E2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte eine Bedarfsermittlung zur Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen. Dabei sollte sich die Gemeinde an den gesetzlichen Mindeststandards zur sachlichen und finanziellen Ausstattung orientieren. Zudem sollte Westerkappeln die Zuwendungshöhe jährlich an einen Lebenshaltungskostenindex koppeln.	95
F3	Die Gemeinde Westerkappeln hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet fast durchgehend papierlos. Dagegen ist der Sitzungssaal nicht mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik ausgestattet, um digitale oder hybride Sitzungen zu ermöglichen.	99	E3	Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Westerkappeln sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen befassen.	100

4. Vergabewesen

4.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Vergabeverfahren der Gemeinde Westerkappeln werden dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle abgewickelt. Die Bedarfsstelle trifft auch die formelle Vergabeentscheidung und ist für die Auftragsvergabe zuständig. Lediglich bei der Submission ist zusätzlich eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter eines anderen Fachdienstes eingebunden. Für die förmliche Durchführung von bedeutsamen Vergabeverfahren nutzt Westerkappeln die Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Die gpaNRW empfiehlt, für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung der Vergaben durchgängig eine **zentrale Vergabestelle** zu nutzen. Damit könnte die Gemeinde Westerkappeln zudem eine Funktionstrennung von Ausschreibungsdurchführung inklusive Auftragsvergabe und Maßnahmenumsetzung gewährleisten.

Interne **Regelungen zum Vergabewesen** hat die Gemeinde Westerkappeln bislang nicht aufgestellt. Wir empfehlen, die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe zum Vergabewesen, beispielsweise in einer Dienstanweisung, verbindlich festzulegen. Klare Rahmenbedingungen für eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise geben den Beschäftigten mehr Handlungssicherheit bei der Durchführung der Vergabeverfahren.

Eine regelmäßige und unabhängige **Prüfung der Vergaben** findet in der Gemeinde Westerkappeln bislang nicht statt. Die Überprüfung von Beauftragungen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen oder Schadensersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Auch eine regelmäßige **Prüfung der vergebenen Nachtrags- oder Erweiterungsaufträge** findet in der Gemeinde Westerkappeln bisher nicht statt. Diesbezüglich empfehlen wir ebenfalls, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Beauftragungen vorzusehen. Ergänzen könnte die Gemeinde die Nachtragsbegleitung zudem um ein zentrales Nachtragsmanagement. Eine weitergehende Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung und der Leistungsbeschreibung sowie zu möglichen Bieterstrategien liefern.

Zur **Korruptionsprävention** und zum Schutz ihrer Beschäftigten hat die Gemeinde Westerkappeln eine detaillierte Dienstanweisung. Darin sind auch umfassende Regelungen zum **Sponsoring** enthalten. Bezüglich der Umsetzung der **Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes** sieht die gpaNRW bei der Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche noch Optimierungspotential. Zudem empfiehlt die gpaNRW der Gemeinde Westerkappeln, bei der Schwachstellenanalyse ihre Bediensteten einzubeziehen.

Die **Maßnahmenbetrachtung** von drei schlussgerechneten Maßnahmen zeigt deutliches Optimierungspotenzial bei der formalen Durchführung der Vergabemaßnahmen. Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir insbesondere bei der Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

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

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

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

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

4.3 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.

4.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Verbindliche Regelungen zum Vergabewesen hat die Gemeinde Westerkappeln bislang nicht aufgestellt. Sie wickelt ihre Vergabeverfahren dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle ab. Für die förmliche Durchführung von bedeutsamen Vergabeverfahren nutzt Westerkappeln die Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der Organisation des Vergabewesens.

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

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

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

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

Die **Gemeinde Westerkappeln** wickelt ihre Direktaufträge und Vergabeverfahren grundsätzlich dezentral durch die Bedarfsstelle ab. Lediglich bei der Submission ist zusätzlich ein Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin des Fachdienstes 20 „Finanzen“ eingebunden.

Für die rechtssichere Durchführung finanziell größerer oder komplexer Baumaßnahmen werden die Bedarfsstellen durch eine Projektsteuerung oder von fachkundigen Dritten unterstützt. Diese begleiten auch die damit verbundenen Vergabeverfahren.

Die förmliche Durchführung von bedeutsamen Ausschreibungen führt regelmäßig die Vergabestelle des Kreises Steinfurt für die Gemeinde Westerkappeln durch. Hierzu wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis geschlossen.

Die übrigen Vergaben führen die Bedarfsstellen der Gemeinde Westerkappeln eigenständig durch. Eine zentrale Stelle, die die Vergaben der Gemeinde bearbeitet, hat Westerkappeln bislang nicht eingerichtet.

Durch die Schaffung einer zentralen Vergabestelle könnte Westerkappeln sein vergaberechtliches Fachwissen bündeln und eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts in allen Tätigkeitsbereichen der Kommune gewährleisten. Außerdem schafft eine zentrale Vergabestelle mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugt Korruption vor.

Die gpaNRW empfiehlt, die zentrale Vergabestelle mit folgenden Aufgaben zu betrauen:

- Gestaltung und Pflege der internen Vergaberegeln (z.B. Vergabedienstweisung),
- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z.B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung und Veröffentlichen der Vergabeunterlagen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen; ggf. nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),
- Sammlung der Angebote und Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation,
- Auftragsvergabe,
- Nachtragsmanagement und
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren.

Zu den wesentlichen Vorteilen zur Einrichtung einer zentralen Vergabestelle gehören:

- die Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen werden standardisiert bearbeitet,
- die Vergabevorschriften werden rechtssicher und einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt,
- durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden,
- die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden werden kann.

Die aufgeführten wesentlichen Vorteile gelten auch, wenn die Aufgaben einer zentralen Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit erledigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben durchgängig eine zentrale Vergabestelle in das Vergabeverfahren einbinden.

Vergabedienstanzweisung

Eine Vergabedienstanzweisung stellt die komplexen vergaberechtlichen Vorgaben zu Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen komprimiert dar. Sie führt die Rahmenbedingungen für eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren der Kommune auf. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit bei der Durchführung der Vergabeverfahren und im Umgang mit Auftragsänderungen.

Die Gemeinde Westerkappeln hat bislang keine umfassenden internen Regelungen zum Vergabewesen fixiert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe zum Vergabewesen verbindlich in einer Dienstanzweisung festlegen.

Für die Erstellung einer Vergabedienstanzweisung bietet es sich an, das „Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanzweisung“ der gpaNRW aufzugreifen. Dieses ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar.

Dokumentation des Vergabeverfahrens

Die Stufen des Vergabeverfahrens sind von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren und dabei sind auch die Gründe der einzelnen Entscheidungen festzuhalten. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens ist eine der zentralen Verpflichtungen des öffentlichen Auftraggebers. Durch die Dokumentation sollen die Transparenz und Überprüfbarkeit des Vergabeverfahrens sichergestellt werden.

Für die einheitliche und umfassende Dokumentation des Vergabeverfahrens bietet sich die Nutzung von standardisierten Vordrucken an. Diese Vordrucke sollten auch die auf der jeweiligen

Stufe des Verfahrens maßgeblichen Wertgrenzen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten insbesondere mehr Handlungssicherheit bei der Wahl der zulässigen Vergabeart und der Prüfung des Vorliegens einer Binnenmarktrelevanz.

Auch der Einsatz einer Vergabeplattform oder einer Vergabemanagementsoftware unterstützt die Kommune insbesondere bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahrensschritte. Zudem dient das darin integrierte Vergaberecht einer einheitlichen und rechtssicheren Vergabe.

Die Gemeinde Westerkappeln setzt für die Dokumentation und Abwicklung ihrer Vergabeverfahren bislang weder einheitliche Vordrucke noch eine Vergabemanagementsoftware ein. Westerkappeln wickelt das Vergabeverfahren zu einigen Baumaßnahmen noch ausschließlich in schriftlicher Form ab. Mit der durchgängigen Nutzung von elektronischen Informations- und Kommunikationsmitteln bei der Vergabe könnte die Gemeinde Westerkappeln generell von deren Vorteilen profitieren. Beispielsweise fällt bei der eVergabe das aufwändige Ausdrucken und Verschicken der Vergabeunterlagen per Post weg. Zudem werden Übertragungsfehler durch die Übernahme von Daten per Hand vermieden und Möglichkeiten der Manipulation reduziert. Überdies wird die eVergabe inzwischen sehr gut von den Unternehmen angenommen. Auch weil sie es den Unternehmen erleichtert, sich über beabsichtigte nichtoffene Ausschreibungen, Teilnahmewettbewerbe und Ausschreibungen zu informieren und sich darauf zu bewerben bzw. daran zu beteiligen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation des Vergabeverfahrens nutzen und durchgängig ihre Vergabeverfahren elektronisch abwickeln. Zudem sollte sie den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.

Wertgrenzen

Die Kommunalen Vergabegrundsätze NRW erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert.

Die Gemeinde Westerkappeln hat die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW übernommen. Lediglich für die Direktaufträge hat sie niedrigere Wertgrenzen festgelegt. Die Regelungen zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind in Westerkappeln somit im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

Wettbewerbsregister- und Gewerbezentralregisterauskunft

Bei Bauleistungen mit Nettoauftragswerten oberhalb von 30.000 Euro hatte der öffentliche Auftraggeber bis Ende Mai 2022 gemäß § 19 Abs. 4 MiLoG¹³ bei Aufträgen vor der Zuschlagserteilung für den Bestbieter beim Gewerbezentralregister eine Auskunft nach § 150a der Gewerbeordnung einzuholen.

Beim Bundeskartellamt wurde zwischenzeitlich ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Die

¹³ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG) vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 969) geändert

Abfrageverpflichtung beim Vergaberegister sowie beim Gewerbezentralregister ist mit der verpflichtenden Anwendung der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister seit dem 01. Juni 2022 entfallen. Eine Überführung der Daten aus dem Gewerbezentralregister in das Wettbewerbsregister ist nicht erfolgt. Um eine Informationslücke für Auftraggebende zu verhindern, besteht die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis für drei Jahre bis zum 31. Mai 2025 abzufragen. Wir empfehlen, parallel weiterhin einen Gewerbezentralregisterauszug anzufordern.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.

Einbindung von Rat und Ausschüssen

Die Gemeinde Westerkappeln beteiligt die politischen Gremien im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung, wobei sie ihr Budgetrecht ausüben. Die jeweiligen Beschlüsse zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bieten die Möglichkeit zur Einflussnahme. So kann der Rat oder der zuständige Ausschuss beispielsweise vor Durchführung eines Vergabeverfahrens Kriterien für den Zuschlag festlegen. Zusätzlich entscheidet in Westerkappeln der Haupt- und Finanzausschuss über die Zuschlagserteilung sämtlicher Vergaben, die nicht den „Geschäften der laufenden Verwaltung“ zuzuordnen sind.

Grundvoraussetzung für die Durchführung einer Ausschreibung ist die ausreichende Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln. Die Angebote werden in formaler, rechnerischer, fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht während des Vergabeverfahrens geprüft. Unter den wertbaren Angeboten ist unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Dabei handelt es sich nicht um eine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung oder Aufhebung der Ausschreibung ist nur in engen Grenzen möglich. Unter Umständen kann dies sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters mit dem wirtschaftlichsten Angebot verbunden sein. Die Entscheidung über die Vergabe ist nach den Regeln des Vergaberechts zu treffen und einer demokratischen Mehrheitsentscheidung nicht zugänglich. Aus Sicht der gpaNRW führt die zusätzliche Gremienbeteiligung bei der Zuschlagserteilung zu einer vermeidbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens und unverhältnismäßig langen Bindungszeiten der Bieter an ihre Angebote.

→ **Empfehlung**

Der Gemeinde Westerkappeln sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren zu informieren.

4.3.2 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.¹⁴

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang 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.¹⁵ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁶ 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 Westerkappeln** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sie bedient sich stattdessen gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Diese beschäftigt sich gelegentlich auch mit der Abwicklung der Vergabeverfahren in Westerkappeln. Eine regelmäßige und tiefgehende rechtliche und wirtschaftliche Prüfung der Vergabeverfahren durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft findet nicht statt.

Die Gemeinde Westerkappeln wickelt auch Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend.

Liegt ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune sowie zu einem Ansehensverlust der Verantwortlichen führen. Aber auch außerhalb von zuwendungsrechtlichen Verhältnissen kann ein vergaberechtlicher Verstoß dazu führen, dass einem öffentlichen Auftraggeber die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel abgesprochen wird oder er seitens der am Vergabeverfahren beteiligten Bieter mit Unterlassungs- und Schadenersatzansprüchen konfrontiert wird.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung, der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von

¹⁴ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁵ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁶ 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.

Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Insbesondere die Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der kommunalen Ausgaben in Westerkappeln aus. Im Zeitraum 2023 bis 2025 plant die Gemeinde Westerkappeln investive Baumaßnahmen in Höhe von rund 13 Mio. Euro. Das sind 71 Prozent der gesamten investiven Auszahlungen in diesem Zeitraum.

Da der Aufgabenbereich des Vergabewesens zudem mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden ist, empfiehlt die gpaNRW darüber hinaus aus Gründen der Korruptionsprävention die regelmäßige Prüfung des Vergabewesens.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

4.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Westerkappeln kürzlich verfasst und in Kraft gesetzt. Die Dienstanweisung bildet die aktuellen gesetzlichen Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes ab.

→ **Feststellung**

Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Westerkappeln noch nicht festgelegt.

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 KorruptionsbG¹⁷ 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,*

¹⁷ 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)

- *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.

Regelungen zur Korruptionsprävention

Die Gemeinde Westerkappeln hat in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sowie in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Gemeindeverwaltung Westerkappeln (ADGA)“ Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wurde kürzlich erstellt und am 19. Juni 2023 in Kraft gesetzt. Sie entspricht den aktuellen rechtlichen Vorgaben.

Regelungen des Korruptionsbekämpfungs- und des Wettbewerbsregistergesetzes

Das KorruptionsbG und das „Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG) enthalten weitere Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Nach § 6 WRegG sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Hierzu wird auf die Ausführungen im Berichtsabschnitt 3.3.1 „Organisatorische Regelungen“ verwiesen.

Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch die Gemeinde Westerkappeln auf deren Internetseite.

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Die Bürgermeisterin der Gemeinde Westerkappeln kommt dieser Anzeigepflicht regelmäßig nach. Die Angaben der Bürgermeisterin sind ebenfalls auf der Internetseite der Gemeinde Westerkappeln veröffentlicht.

Um Korruption in den Gemeinden vorzubeugen, ist der Hauptverwaltungsbeamte bzw. die Hauptverwaltungsbeamtin gemäß § 10 KorruptionsbG außerdem verpflichtet, Maßnahmen zur Prävention zu treffen. U.a. sind dazu die korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Westerkappeln bislang nicht festgelegt. Im Rahmen der Prüfung hat sie glaubhaft versichert, die Festlegung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche umgehend nachzuholen.

Die gpaNRW empfiehlt, die Beschäftigten bei der Analyse korruptionsgefährdeter Bereiche aktiv zu möglichen Schwachstellen zu befragen. Werden die Bediensteten direkt mit einbezogen, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte ihre korruptionsgefährdeten Bereiche zeitnah festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem sollte sie bei der Schwachstellenanalyse auch ihre Bediensteten einbeziehen. Damit kann Westerkappeln einen zusätzlichen Beitrag zur Korruptionsprävention und zur Sensibilisierung für dieses Thema leisten.

EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie und deren nationale Umsetzung sollen die Beschäftigten zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren.

Mit dem Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, wurde der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt. Das nationale Hinweisgeberschutzgesetz wurde im Bundesgesetzblatt vom 02. Juni 2023 verkündet. Es sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgeber-systems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor. Da für die Städte und Gemeinden ausschließlich ein entsprechendes Landesgesetz relevant ist, bedarf es nun noch einer entsprechenden landesrechtlichen Umsetzung. Es wird damit gerechnet, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf zügig eingebracht wird.

Mit Vorbereitungen zur Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinien hat die Gemeinde Westerkappeln nach eigenen Angaben gemeinsam mit weiteren Kommunen bereits begonnen.

4.5 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.

- Die Gemeinde Westerkappeln nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring und einen Muster-Sponsoring-Vertrag hat sie jüngst verfasst.

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 Westerkappeln** hat nach eigenen Angaben bisher nur selten Sponsoringleistungen in Anspruch genommen. Sie hat sich bereits grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und umfassende Regelungen sowie ein Vertragsmuster zum Sponsoring in ihrer „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention“ fixiert.

4.6 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.¹⁸ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Eine systematische und maßnahmenübergreifende Betrachtung der Abweichungswerte zu den Auftrags- und Abrechnungssummen findet in Westerkappeln bislang nicht statt.

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 seit dem Jahr 2020 abgeschlossene Vergabeverfahren zu Bauleistungen mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro. Aus diesen Werten ermittelt die gpaNRW einen jährlichen Abweichungswert und stellt den Wert für das Jahr 2021 in den interkommunalen Vergleich. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

¹⁸ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Gemeinde kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

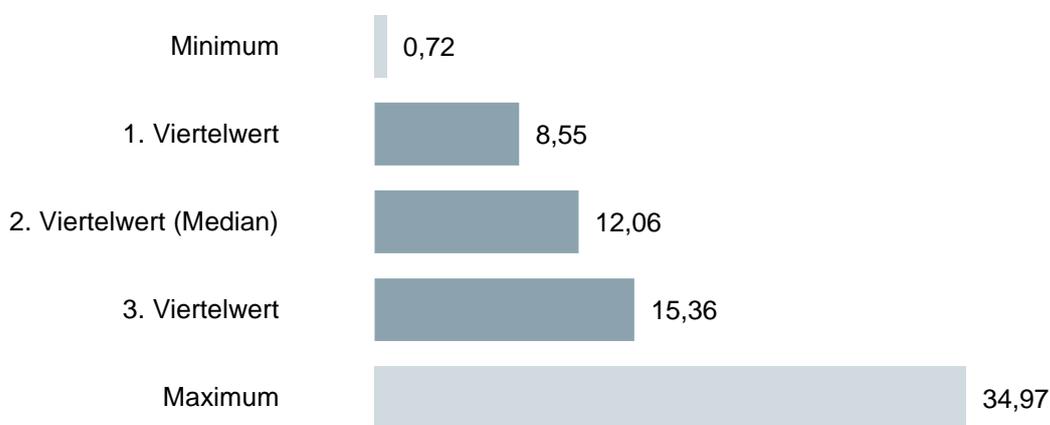
Der **Gemeinde Westerkappeln** stehen Auftrags- und Abrechnungssummen zu den schlussgerechneten Vergabeverfahren nicht zusammengefasst zur Verfügung. Die Ermittlung der Grundlagenwerte wäre mit einem erheblichen manuellen Aufwand verbunden. Die Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ kann demzufolge für die Gemeinde Westerkappeln derzeit weder ermittelt noch in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Voraussetzungen für die Ermittlung der Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ schaffen. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Nachrichtlich sind die Werte der Vergleichskommunen nachfolgend dargestellt:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 69 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen bislang nicht getroffen. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch 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.

Bei der **Gemeinde Westerkappeln** ist die jeweilige Bedarfsstelle für die Erteilung von Nachtragsaufträgen zuständig. Sie hat Nachträge fachlich, sachlich und preislich zu begründen und zu prüfen.

Für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs.3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert sowie bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind.

Zu den aufgeführten komplexen vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung hat die Gemeinde Westerkappeln bislang keine leicht erfassbaren Regelungen für ihre Bediensteten fixiert. Auch Vordrucke für die Beauftragung von nachträglichen Leistungen stellt Sie nicht zur Verfügung. Eindeutige Regelungen und standardisierte Vordrucke geben den Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen. Mit der Verbesserung der Abwicklung ihrer Nachträge kann die Gemeinde zusätzlich ihr Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln senken.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen verfassen.

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung sämtlicher Nachträge hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet in der Gemeinde Westerkappeln noch nicht statt. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung ist auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention empfehlenswert.

→ **Empfehlung**

Der Gemeinde Westerkappeln sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

Auch bezüglich der Abwicklung und Dokumentation von Nachtragsaufträgen, der Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements sowie der Auswertung der Nachträge bieten einige Vergabemanagementanwendungen sehr gute Unterstützung.

4.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Westerkappeln zeigt erhebliches Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

4.8 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	Verbindliche Regelungen zum Vergabewesen hat die Gemeinde Westerkappeln bislang nicht aufgestellt. Sie wickelt ihre Vergabeverfahren dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle ab. Für die förmliche Durchführung von bedeutsamen Vergabeverfahren nutzt Westerkappeln die Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der Organisation des Vergabewesens.	104	E1.1 Die Gemeinde Westerkappeln sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben durchgängig eine zentrale Vergabestelle in das Vergabeverfahren einbinden.	106
			E1.2 Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe zum Vergabewesen verbindlich in einer Dienstanweisung festlegen.	106
			E1.3 Die Gemeinde Westerkappeln sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation des Vergabeverfahrens nutzen und durchgängig ihre Vergabeverfahren elektronisch abwickeln. Zudem sollte sie den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware prüfen.	107
			E1.4 Die Gemeinde Westerkappeln sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.	108
			E1.5 Der Gemeinde Westerkappeln sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren zu informieren.	108

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Gemeinde Westerkappeln hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine regelmäßige unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.	109	E2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.	110
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Westerkappeln noch nicht festgelegt.	110	E3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte ihre korruptionsgefährdeten Bereiche zeitnah festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem sollte sie bei der Schwachstellenanalyse auch ihre Bediensteten einbeziehen. Damit kann Westerkappeln einen zusätzlichen Beitrag zur Korruptionsprävention und zur Sensibilisierung für dieses Thema leisten.	112
Nachtragswesen					
F4	Eine systematische und maßnahmenübergreifende Betrachtung der Abweichungswerte zu den Auftrags- und Abrechnungssummen findet in Westerkappeln bislang nicht statt.	113	E4	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Voraussetzungen für die Ermittlung der Kennzahl „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ schaffen. Damit werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.	114
F5	Die Gemeinde Westerkappeln hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen bislang nicht getroffen. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	115	E5.1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen verfassen.	116
			E5.2	Der Gemeinde Westerkappeln sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	116
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Westerkappeln zeigt erhebliches Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	116	E6.1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte darauf achten, dass sie auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.2 Die Gemeinde Westerkappeln sollte bei der Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung in den Vergabeunterlagen darauf hinweisen, dass es sich um diese besondere Auftragsvergabe handelt. Damit wird für die Vertragspartner deutlich, dass die ausgeschriebene Rahmenvereinbarung zunächst die wesentlichen Bedingungen festlegt und die Beauftragung der Leistungen erst über Einzelaufträge erfolgt.	
F7	Die Gemeinde Westerkappeln ist den Dokumentationsvorgaben nicht umfassend nachgekommen.		E7 Die Gemeinde Westerkappeln sollte die wesentlichen Feststellungen und Entscheidungsgründe zur Vergabe in einem ausführlichen Vergabebericht dokumentieren.	
F8	Die Gemeinde Westerkappeln hat die ex-ante-Information sowie die ex-post-Veröffentlichung gemäß der VOB/A bzw. dem EU-Primärrecht nicht durchgeführt.		E8 Die Gemeinde Westerkappeln sollte den ex-ante- und ex-post-Informationsvorgaben regelmäßig nachkommen.	
F9	Die Gemeinde Westerkappeln hat die vorgeschriebenen Vergabe- und Gewerbezentralregisteranfragen nicht durchgeführt.		E9 Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Registerauskünfte regelmäßig einholen.	
F10	Die Gemeinde Westerkappeln hat versäumt, die nichtberücksichtigten Bieter zu benachrichtigen.		E10 Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Benachrichtigung der nichtberücksichtigten Bieter regelmäßig durchführen.	
F11	Die Gemeinde Westerkappeln hat die zu vergebene Leistung nicht der richtigen Vergabeordnung zugeordnet und infolgedessen eine unsachgemäße Verfahrensart und Vorgehensweise gewählt.		E11 Die Gemeinde Westerkappeln sollte auf eine korrekte Abgrenzung von Bauleistungen und Dienst- und Lieferleistungen achten.	

5. Informationstechnik an Schulen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln 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 Ausstattung mit IT-Endgeräten ist an den beiden Grundschulen in Westerkappeln im interkommunalen Vergleich noch wenig ausgeprägt. Hier weisen mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen höhere Ausstattungsquoten mit IT-Endgeräten im pädagogischen Bereich auf. Bei der Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen sieht es dagegen insbesondere an der Grundschule Bullerdiek anders aus. Diese zählt landesweit zu den Schulen, die bereits eine umfangreiche und moderne Ausstattung vorhält. Bei der Grundschule Handarpe hat der Ausstattungsprozess mit mobilen IT-Endgeräten sowie Präsentationstechnik dagegen erst begonnen.

Die Gemeinde Westerkappeln stützt die Digitalisierung an ihren Schulen auf ein Kooperationsmodell. Dadurch partizipiert die Gemeinde Westerkappeln als Mitgliedskommune durch vertraglich geregelte Unterstützungsleistungen und strategischen Vorgehensweisen von der „Kommunalen ADV Anwendergemeinschaft West“ (KAAW). Jedoch mündet diese Vorgehensweise nicht in einen dokumentierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan auf Seiten des Schulträgers. Die vorgefundene Vorgehensweise bei den Planungen zur Digitalisierung der Schulen hat den Nachteil, dass sie keinen nachhaltigen Entwicklungsprozess wie der Medienentwicklungsplan darstellt. Optimierungsmöglichkeiten zeigen sich darüber hinaus bei der Auswertung

des Ausstattungbestandes sowie aller damit einhergehenden Kosten sowie verbindlichen Regelungen zum Ausstattungsprozess und Informationsaustausch.

Bei der IT-Sicherheit an den Westerkappeler Schulen zeigen sich sowohl gute als auch sehr ausbaubedürftige Entwicklungsstände an den beiden Grundschulen. Dafür sind konzeptionelle und technische Maßnahmen durch das IT-Sicherheitsmanagement erforderlich.

5.2 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.

5.3 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?

5.3.1 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 vorgefundene Medienentwicklungsplanung in der Gemeinde Westerkappeln birgt das Risiko von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.

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

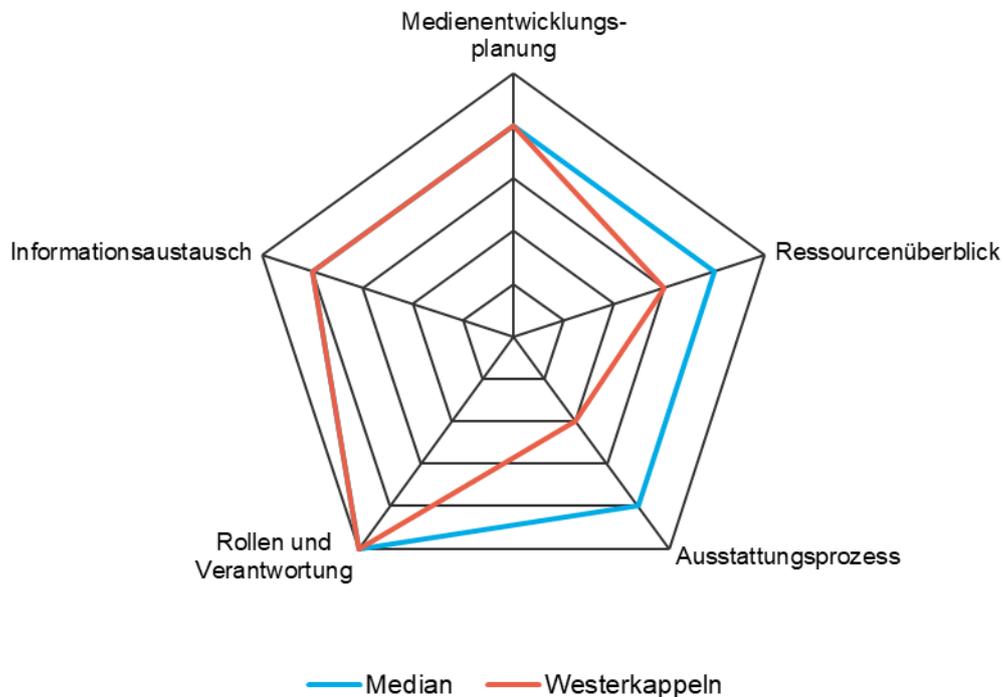
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support¹⁹, 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.*

¹⁹ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

Die **Gemeinde Westerkappeln** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Grundschule am Bullerdiek, Grundschule Handarpe) an zwei Standorten mit insgesamt 19 Klassen und 436 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2021/22. Des Weiteren ist die Gemeinde Westerkappeln Mitglied im Schulzweckverband Lotte Westerkappeln (Gesamtschule). Da die Schulzweckverbände einer eigenständigen Prüfung durch die gpaNRW unterliegen, bleibt dieser in den nachfolgenden Betrachtungen außen vor.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Westerkappeln 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



In der Gemeinde Westerkappeln sind die IT-Steuerungsprozesse im Bezug zum Median der Vergleichskommunen überwiegend gleich stark ausgeprägt.

Die Gemeinde Westerkappeln stützt die Digitalisierung an ihren Schulen auf eine Kooperation mit der KAAW sowie auf die Fördermöglichkeiten des „DigitalPakt Schule“. Hier verlässt sich die Gemeinde Westerkappeln in großem Umfang auf die Erfahrungswerte und konzeptionellen Standards beim Kooperationspartner KAAW, die den Schulsupport für ihre Mitgliedskommunen seit 2015 anbietet. Einen formal dokumentierten Medienentwicklungsplan (MEP) auf Seiten des

Schulträgers, wie ihn die Medienberatung NRW²⁰ empfiehlt, gibt es jedoch nicht. Durch den fehlenden MEP ist der Abwägungsprozess zwischen den pädagogischen Ansprüchen der Schulen und den technischen sowie finanziellen Möglichkeiten aufseiten des Schulträgers nicht klar ersichtlich.

Im Wesentlichen resultieren die Ausstattungsplanungen auf den Erhebungen und Ausstattungskonzepten der KAAW sowie auf den technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK), die Teilaspekte der pädagogischen Medienentwicklung der Schulen aufgreifen. Diese fußen zum Teil auf dem Medienkonzept der Grundschule Handarpe aus dem Jahr 2019. Diese Vorgehensweise bei den Planungen zur Digitalisierung der Schulen hat den Nachteil, dass sie keinen nachhaltigen Entwicklungsprozess wie der MEP für den Schulträger darstellt, sondern lediglich ein Ausstattungsziel zu einem bestimmten Zeitpunkt beschreibt. Außerdem besteht die Gefahr, dass sich der fehlende Medienentwicklungsplan negativ auf die wichtigsten IT-Steuerungsprozesse auswirkt, weil diese ggf. nicht definiert bzw. verbindlich geregelt sind. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass die IT-Steuerungsprozesse im operativen Tagesgeschäft bei kleinen Kommunen wie Westerkappeln pragmatisch umgesetzt werden bzw. Prozesse wie der Support ausgelagert sind.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte die weitere Digitalisierung der Schulen auch in einen dokumentierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan münden lassen, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen aufbaut.

Die Gemeinde Westerkappeln ist grundsätzlich in der Lage, an zentraler Stelle einen vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen zu erhalten. Aber die Aufbereitung ist mit höherem Aufwand verbunden. Für die beiden Grundschulen wurden zwei separate Untersachkonten im jeweiligen Schulprodukt angelegt (Investiv- und Aufwandskonto). Das Zusammentragen der IT-Ausstattung ist jedoch laut Fachamt mit erhöhtem Aufwand verbunden. Das liegt daran, weil bisher nur teilweise eine Inventarisierung bei der vorhandenen IT-Ausstattung an den Schulen erfolgt ist. Zum Teil erfassen die Schulen ihre IT-Ausstattung über den IT-Dienstleister KAAW, der die IT-Endgeräte und Präsentationstechniken eingerichtet hat. Dadurch kann aktuell die gesamte IT-Ausstattung nur durch Abgleich mit der KAAW und den Schulen erhoben werden. Die Gemeinde Westerkappeln führt eine aktuelle Übersicht über den IT-Ausstattungsbestand, der über die Förderprogramme des „DigitalPakts Schule“ angeschafft wurde.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig und schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.

Der Prozess von der Bedarfsmeldung und Bereitstellung von IT-Ausstattung an den Schulen wird in Westerkappeln einheitlich praktiziert. Die Bedarfsmeldungen zur Schul-IT erfolgen durch die Schulleitungen der beiden Grundschulen an das Sachgebiet Informationstechnik des „Fachdienstes 10“ der Gemeinde Westerkappeln. In Absprache mit dem Sachgebiet Schulverwaltung wird dann die Beschaffung und Bereitstellung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel durchgeführt. Die Installation der Technik übernimmt dann wiederum die IT des

²⁰ <https://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung/>

Schulträgers in Kooperation mit der KAAW. Standards hinsichtlich der IT-Ausstattung wie spezielle Warenkörbe hat die Gemeinde Westerkappeln nicht schriftlich definiert. Dennoch kommen bei der Schul-IT laut Fachamt nur bestimmte Produkte zum Einsatz. Das reduziert die Gefahr, dass die IT-Hardware und -Software in den Schulen unter Umständen nicht reibungslos zusammen funktionieren, was sich wiederum positiv auf den Supportaufwand beim Schulträger auswirken kann. Der gesamte Ausstattungsprozess geschieht aus dem operativen Tagesgeschäft heraus und ist nicht definiert bzw. verbindlich mit den Schulen geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.

Die Aufgabenverteilung beim Schulsupport richtet sich in der Gemeinde Westerkappeln vom Grundsatz her an der zwischen dem Land NRW und den kommunalen Spitzenverbänden getroffenen Vereinbarung aus. Dabei setzt die Gemeinde Westerkappeln auf die Kooperation mit der KAAW, deren „Shared-Service-Center Schul IT-Support“ den Second-Level-Support für die Schulen per Vertrag übernimmt. Der einfache technische Support fällt unter den First-Level-Support. Dafür hat jede Schule einen oder mehrere Medienbeauftragte benannt. Diese sind die erste Anlaufstelle, wenn es Probleme mit der eingesetzten Technik gibt. Der Second-Level-Support erfolgt durch die KAAW vertragsgemäß in enger Abstimmung mit der Gemeinde-IT und dem Schulamt. Dadurch kann die Gemeinde Westerkappeln beim Schul-IT-Support unmittelbar auf die Ressourcen und das Know-how der KAAW zurückgreifen.

Die Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Westerkappeln wird nicht durch interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen begleitet. Die Abstimmungen zum Thema Schul-IT erfolgen in wöchentlichen Besprechungen (Jour FIX), an denen die Verwaltungs- und Schulleitungen teilnehmen. Aus diesem Abstimmungsprozess heraus konnte die Gemeinde Westerkappeln als Schulträger eine Reihe von Fördermitteln im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ in Anspruch nehmen. Damit wurde in 2022 die Digitalisierung der Schulen in Westerkappeln verstärkt vorangetrieben. Das betrifft zum einen die Sofortausstattung von SuS sowie Lehrkräften mit Laptops und Tablets. Zum anderen wurden verschiedene bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur an den beiden Grundschulen in Angriff genommen. Die gpaNRW konnte das im Zuge eines Besuches der Grundschule am 06. September 2023 mit dem IT-Verantwortlichen gut nachvollziehen. Idealerweise sollte der Informationsaustausch auch den Medienentwicklungsplan im Fokus haben, um eine pädagogisch ausgerichtete und aktuelle IT-Ausstattung an den Schulen fortlaufend zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Eine Interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte den Digitalisierungsprozess an den Schulen begleiten und in die Erstellung des Medienentwicklungsplanes mit eingebunden werden.

5.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- Die Digitalisierung der Grundschulen ist die Gemeinde Westerkappeln lediglich an der Grundschule Bullerdiek bereits gut vorangeschritten. An der Grundschule Handarpe steht sie weitestgehend noch aus. Insbesondere bei der Ausstattung der Klassen an der Grundschule Bullerdiek mit großformatigen Bildschirmen sticht der Kennzahlwert im interkommunalen Vergleich positiv hervor.

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

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *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.*

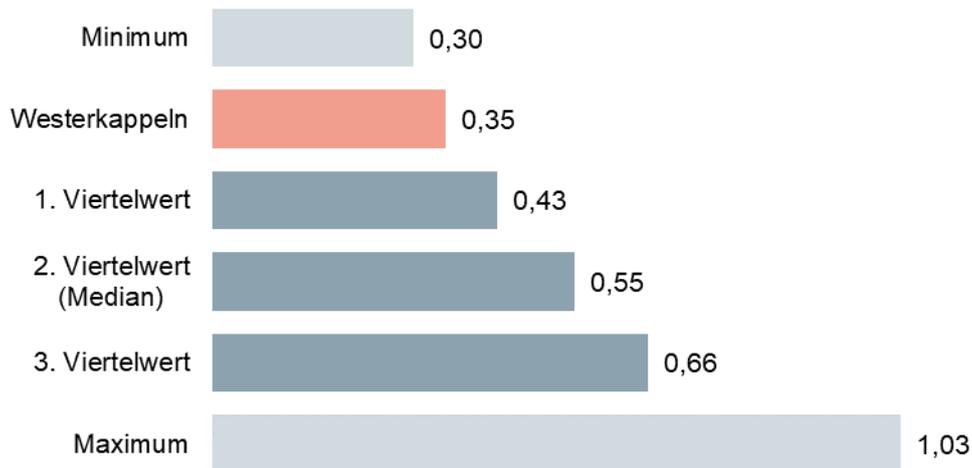
Einen Überblick über die angeschaffte IT-Ausstattung an den beiden Grundschulen in Westerkappeln gibt es in Form einer tabellarischen Übersicht für die Jahre 2017 bis 2022. Schwerpunktartig wurden bisher über das Sofortausstattungsprogramm des Bundes (als Zusatzprogramm zum Digitalpakt) digitale Endgeräte beschafft. Die geplanten Maßnahmen der beiden Grundschulen, die in den TPEK beschrieben sind, sind bisher nur an der Grundschule Bullerdiek realisiert. Auch wenn der Bewilligungsbescheid für die Grundschule Handarpe in Westerkappeln bereits vorliegt, steht die Umsetzung der beantragten Digitalisierungsmaßnahmen noch aus. Die Umsetzung der geförderten Maßnahme soll im Rahmen der dringend notwendigen Sanierungsarbeiten in der Grundschule Handarpe erfolgen. Aus Sicht der gpaNRW würde eine zusammengefasste Ausstattungsplanung für alle Schulen eine bessere und fortlaufend aktualisierte Übersicht ermöglichen. Außerdem würden die Zielsetzungen bei der digitalen Ausstattung der Schulen deutlicher. Aktuell werden Sachstände zur Digitalisierung in den Schulen in Form von Sachberichten durch den Fachbereich Bildung, Sport, Kultur dargebracht.

Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst performante Anbindung an das Internet. Nur so kann die Gemeinde Westerkappeln den schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden und für die Zukunft Reserven vorhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Gigabyte Bereich hinein. Die Gemeinde Westerkappeln verfügt aktuell an den beiden Grundschulen über Glasfaseranschlüsse. Während die Grundschule Handarpe aktuell einen 300 MBit Anschluss vorweist, erreicht die Grundschule Bullerdiek mit ihrem Anschluss sogar ein GBit. Flächendeckend ist der Internetzugriff über LAN und WLAN an der Grundschule Bullerdiek. An der Grundschule Handarpe ist der Netzwerkausbau noch nicht so weit vorangeschritten. Es können daher noch nicht alle Klassen über WLAN bzw. LAN auf das Internet zugreifen.

Die Gemeinde Westerkappeln verfügt damit schon über leistungsfähige Breitbandanschlüsse und zum Teil schon über eine moderne Netzwerkinfrastruktur in den Grundschulen.

Bei den Grundschulen in Westerkappeln stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit ihrem Wert erzielt die Gemeinde Westerkappeln bei der Anzahl der IT-Endgeräte, die pro SuS zu Lehr- und Lernzwecken an den beiden Grundschulen eingesetzt wird, eine vergleichsweise niedrige Ausstattungsquote. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen setzen zum Prüfungszeitpunkt mehr IT-Endgeräte für die SuS ein. Damit steht rechnerisch etwas mehr als jedem dritten SuS an den Grundschulen ein IT-Endgerät zur Verfügung. Die Ausstattung der SuS mit IT-Endgerät variiert an den Grundschulen nur geringfügig. Den größten Anteil an der IT-Ausstattung an der Grundschule haben die Tablets und Laptops. Die Gemeinde Westerkappeln strebt laut TPEK langfristig eine Vollausstattung der SuS mit mobilen IT-Endgeräten an.

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

Präsentationsgeräte je Klasse in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Westerkappeln	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafel	0,00	0,00	0,00	0,31	1,11	1,76	64
Beamer	0,00	0,00	0,06	0,17	0,49	1,67	64
Großformatige Bildschirme	0,84	0,00	0,00	0,04	0,43	1,90	64
Dokumentenkameras und Visualizer	0,05	0,00	0,00	0,15	0,61	1,90	64

Bei der Ausstattung der Grundschulklassen in Westerkappeln mit Präsentationsgeräten zeigt sich im interkommunalen Vergleich, ein Schwerpunkt bei den großformatigen Bildschirmen in Kombination mit Apple TV, die über mobile Endgeräte der LUL und SuS angesteuert werden. Während die Grundschule Bullerdiek bereits mit dieser Technik ausgestattet wurde, steht deren Beschaffung für die Grundschule Handarpe noch an. Hier sind vorrangig zunächst bauliche Sanierungsmaßnahmen durchzuführen und eine digitale Grundstruktur aufzubauen. Laut TPEK sollen beide Grundschulen die gleiche digitale Ausstattung erhalten. Jedoch befindet sich die Grundschule Handarpe erst noch am Anfang des Digitalisierungsprozesses.

Insgesamt befindet sich die IT-Endgeräteausstattung in den Schulen der Gemeinde Westerkappeln durch die voranschreitende Digitalisierung in einem Verjüngungsprozess. Das durchschnittliche Alter beträgt nach Angaben des Fachamtes bei den im pädagogischen Bereich eingesetzten IT-Endgeräten an der Grundschule Bullerdiek ein Jahr. IT-Endgeräte im pädagogischen Bereich, die deutlich über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer von fünf Jahren hinaus eingesetzt werden, gibt es an der Grundschule Handarpe.

Die Gemeinde Westerkappeln kann aufgrund des erst begonnenen Digitalisierungsprozesses an den Schulen den Stellenanteil für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT noch nicht beziffern. Der Schulsupport wird - wie bereits ausgeführt - über die KAAW abgewickelt. Damit hat die Gemeinde einen großen Teil der Aufgaben bei der Schul-IT ausgelagert. Hinweise auf Probleme hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Personalressourcen bei der IT an Schulen gab es laut Fachamt zum Prüfungszeitpunkt nicht.

5.3.3 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 BSI²¹-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.

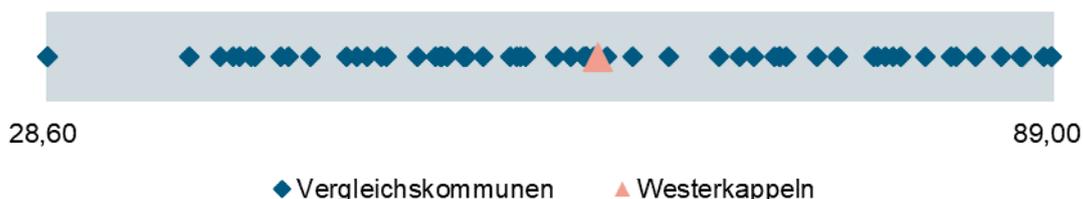
➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln erreicht insgesamt einen etwas besseren Gesamterfüllungsgrad als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dagegen besteht in einer der beiden Grundschulen Nachholbedarf in nahezu allen Prüfbereichen.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der Gemeinde Westerkappeln als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

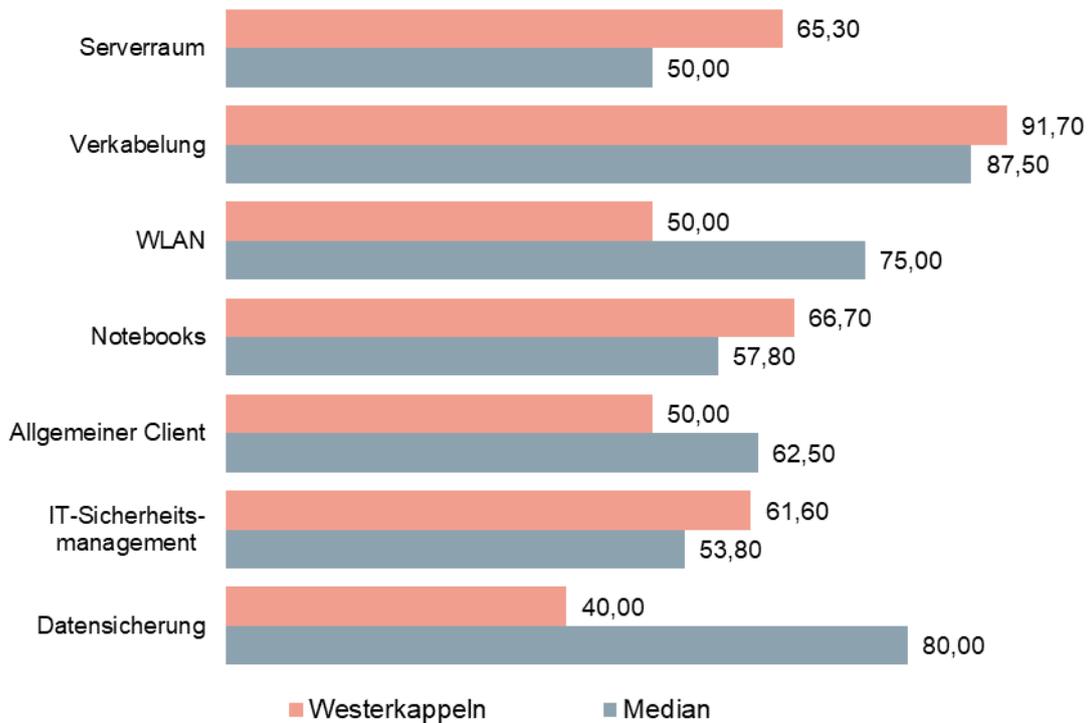


Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der bisher geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Westerkappeln liegt mit 61,80 Prozent geringfügig höher.

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

²¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in den meisten geprüften Aspekten. Die Erfüllungsgrade der einzelnen Sicherheitsaspekte in den beiden Schulen weichen erheblich voneinander ab. Die Gemeinde Westerkappeln erreicht mit ihrem Gesamterfüllungsgrad den von der gpaNRW empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent jedoch nicht. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen insbesondere Defizite im konzeptionellen Bereich. Aber auch im technischen Bereich besteht Optimierungspotenzial.

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

➔ **Empfehlung**

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

5.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die vorgefundene Medienentwicklungsplanung in der Gemeinde Westerkappeln birgt das Risiko von Steuerungsdefiziten bei der Schul-IT.	122	E1.1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte die weitere Digitalisierung der Schulen auch in einen dokumentierten und fortgeschriebenen Medienentwicklungsplan münden lassen, der auf aktuellen Medienkonzepten der Schulen aufbaut.	124
			E1.2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte den gesamten Ausstattungsbestand sowie alle damit einhergehende Kosten vollständig und schulscharf an zentraler Stelle auswertbar machen.	124
			E1.3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.	125
			E1.4	Eine Interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte den Digitalisierungsprozess an den Schulen begleiten und in die Erstellung des Medienentwicklungsplanes mit eingebunden werden.	125
F2	Die Gemeinde Westerkappeln erreicht insgesamt einen etwas besseren Gesamterfüllungsgrad als die Hälfte der Vergleichskommunen. Dagegen besteht in einer der beiden Grundschulen Nachholbedarf in nahezu allen Prüfbereichen.	129	E2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	130

6. Ordnungsbehördliche Bestattungen

6.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen ist im Betrachtungszeitraum in der Gemeinde Westerkappeln nur von untergeordneter Bedeutung. Die Gemeinde Westerkappeln hat im Betrachtungszeitraum der Jahre 2019 bis 2021 lediglich eine ordnungsbehördliche Bestattungsangelegenheit bearbeitet.

Die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält die Gemeinde Westerkappeln ein. Bei der Auswahl der Bestattungsart berücksichtigt die Gemeinde die Willensbekundung des Verstorbenen.

Den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung und die Standards zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Gemeinde nicht schriftlich fixiert. Zudem nehmen die Beschäftigten nicht an Fortbildungsseminaren zum Bestattungsrecht teil.

Die Gemeinde Westerkappeln hat keine Rufbereitschaft der Ordnungsbehörde eingerichtet, so dass sie außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten für Eilfälle nicht zu erreichen ist. Nach Auskunft der Verwaltung richtet die Gemeinde im Jahr 2023 eine Rufbereitschaft ein.

Die Gemeinde Westerkappeln weist für die im Jahr 2021 durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung keine Aufwendungen aus, da die Kosten direkt von einem Bankguthaben des Verstorbenen beglichen wurden. Diese Vorgehensweise ist pragmatisch, jedoch hat die Gemeinde nicht die Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung beachtet.

6.2 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 tieferegehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

6.3 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 Westerkappeln haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Darüber hinaus sind bei der Gemeinde Westerkappeln keine besonderen Strukturen zu erkennen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen haben könnten. In der Gemeinde befinden sich lediglich zwei Seniorenpflegeeinrichtungen. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz gibt es indes nicht.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Westerkappeln 2019 bis 2021

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

Lediglich im Jahr 2021 hat die Gemeinde eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Im Jahr 2023 hatte die Gemeinde nach Auskunft der Verwaltung bereits zwei ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zu bearbeiten. Diese hat die Gemeinde nicht durchgeführt, da bestattungspflichtige Angehörige ermittelt wurden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den interkommunalen Vergleich ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Westerkappeln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,89	0,00	0,00	0,70	1,85	5,74	51

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW ein standardisiertes Interview zu den nachfolgenden Themen Rechtmäßigkeit und die Verfahrensstandards in der Gemeinde Westerkappeln geführt.

6.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

6.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Der Gemeinde Westerkappeln sind die ordnungsbehördlichen Fristen bekannt. Diese hält die Gemeinde 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 Westerkappeln** hält die Frist gemäß § 11 Abs. 2, S. 1 BestG NRW ein, wonach der Tote spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen ist. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung bzw. Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Gemeinde. Zudem setzt die Gemeinde Westerkappeln die Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung der Totenasche aus § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG NRW um. Sofern die Gemeinde keine Bestattungspflichtigen ermitteln kann, beauftragt sie die Einäscherung und Beisetzung der Urne zeitgleich.

6.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Westerkappeln hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.

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 Westerkappeln** ermittelt die Verpflichteten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) nach der gesetzlichen Rangfolge Ehegatte, Lebenspartner, volljährige Kinder, Eltern, volljährige Geschwister, Großeltern und volljährige Enkelkinder). Dazu führt die Gemeinde Abfragen beim örtlichen Einwohnermeldeamt und Standesamt durch.

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

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

Eine Kommune sollte die durchgeführten Vermittlungsversuche nachvollziehbar dokumentieren, um im Zweifel das Vorgehen der Behörde nachzuweisen. Die Gemeinde Westerkappeln dokumentiert die Ermittlungsergebnisse in einem Vermerk und legt eine Akte über den ordnungsbehördlichen Bestattungsfall an.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte für die Ermittlung von Bestattungsverpflichteten die eigenen Recherchemöglichkeiten erweitern.

6.4.3 Art der Bestattung

- Die Gemeinde Westerkappeln berücksichtigt bei der Bestattung die Willensbekundung des Verstorbenen.

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

Die **Gemeinde Westerkappeln** nutzt bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung die Urnenbeisetzung. Diese ist nach Information der Gemeinde die kostengünstige Weise. Eine Willensbil-

derung des Verstorbenen zur Art der Bestattung lag der Gemeinde bei der im Jahr 2021 durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung nicht vor. Bei zukünftigen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen berücksichtigt die Gemeinde nach Auskunft der Verwaltung die Willensbekundung gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW.

6.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Gemeinde Westerkappeln hat bislang keine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme durchgeführt.

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.

Eine ordnungsbehördlich veranlasste Bestattung stellt immer dann eine Ersatzvornahme nach § 59 VwVG NRW i.V.m. § 57 Abs. 1 Ziffer 1 VwVG NRW dar, wenn vorrangig Bestattungspflichtige vorhanden sind, diese sich jedoch weigern tätig zu werden. Eine Kommune darf dieses Zwangsmittel gemäß § 55 Abs. 2 VwVG ohne vorausgehenden Verwaltungsakt nur anwenden, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist und die Vollzugsbehörde dabei innerhalb ihrer Befugnisse handelt. Eine gegenwärtige Gefahr im Sinne von § 55 Abs. 2 VwVG NRW liegt bei einer nicht fristgemäß bestatteten Leiche vor, da von ihr nach Einsetzen des Verwesungsprozesses Gesundheitsgefahren ausgehen. Dazu müsste eine fiktive, auf Bestattung des Verstorbenen gerichtete, Ordnungsverfügung an die bestattungspflichtigen Angehörigen auf der Grundlage von § 14 Abs. 1 OBG NRW rechtmäßig sein. Auf dieser Grundlage kann die örtliche Ordnungsbehörde die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Befindet sich der Sterbe- oder Fundort der/des Verstorbenen im Gebiet der Kommune, ist sie nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW für den Erlass einer fiktiven Ordnungsverfügung zuständig.

Bei Erdbestattungen handelt es sich um einen einheitlichen Bestattungsvorgang, so dass die gegenwärtige Gefahr erst mit der vollständigen durchgeführten Bestattung beseitigt wird.

Bei Feuerbestattungen ist hingegen zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in eine Urne notwendig, aber nicht die daran anschließende Urnenbeisetzung. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Unter gesundheitlichen und hygienischen Aspekten besteht somit keine besondere Eilbedürftigkeit für die Urnenbeisetzung.

Gemäß § 58 Abs. 1 Satz 2 VwVG muss die Anwendung von Zwangsmitteln, wie eine Ersatzvornahme nach § 57 Abs. 1 Ziffer 1 VwVG NRW, verhältnismäßig sein. Demzufolge ist ein Zwangsmittel so zu bestimmen, dass der Einzelne, wie z.B. der bestattungspflichtige Angehörige, am wenigsten beeinträchtigt wird. Dies schließt monetäre Interessen mit ein. Die örtliche Ordnungsbehörde sollte die Kosten einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme möglichst gering halten. Dabei hat sie bei der Wahl der Bestattungsart die Religionszugehörigkeit und eine vorliegende Willensbekundung der verstorbenen Person oder ihrer Angehörigen zu beachten. Im Regelfall muss sich die örtliche Ordnungsbehörde bei der Ersatzvornahme aber für eine Feuerbestattung entscheiden, wenn diese kostengünstiger als eine Erdbestattung ist und kein Ausnahmetatbestand vorliegt.

In der **Gemeinde Westerkappeln** bestand bislang noch kein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall, bei dem sie die Bestattung im Zuge der Ersatzvornahme vornehmen musste. Für mögliche zukünftige Fälle, in denen die Gemeinde die Ersatzvornahme anordnen muss, sollte sie bei einer Feuerbestattung zunächst nur die Kremierung des Leichnams in Auftrag geben.

6.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Für den Fall einer Ersatzvornahme hat die Gemeinde Westerkappeln noch keine Regelungen zur Rückforderung der Bestattungskosten und Erhebung einer Verwaltungsgebühr getroffen.

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

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

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier), für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig. Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt.

Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro.

Die **Gemeinde Westerkappeln** ermittelt neben den Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW im Bedarfsfall auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Eine Erstattung der Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung (veranlasste Ersatzvornahme) durch die bestattungspflichtigen Angehörigen musste die Gemeinde Westerkappeln bisher nicht durchsetzen. Sollte dieser Fall eintreten, sollte die Gemeinde die Bestattungskosten konsequent von den Bestattungspflichtigen einfordern. Zudem sollte die Gemeinde in Abhängigkeit vom entstandenen Verwaltungsaufwand zusätzlich eine Verwaltungsgebühr erheben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte für den Aufwand einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme neben den Bestattungskosten auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

6.5 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 Westerkappeln hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.

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 Westerkappeln** hat den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung bislang nicht schriftlich fixiert. Auch Standards zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Gemeinde noch nicht erarbeitet. Zur rechtssicheren Bearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind regelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen für die Sachbearbeitung wichtig. In Westerkappeln nehmen die Beschäftigten nicht an entsprechenden Fortbildungsseminaren teil.

Die Ordnungsbehörde hat für die Zeiten außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten keine Rufbereitschaft eingerichtet. Die Gemeinde stellt somit nicht sicher, dass die Ordnungsbehörde rund um die Uhr erreichbar ist. Nach Auskunft der Verwaltung richtet die Gemeinde im Jahr 2023 eine Rufbereitschaft ein.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden schriftlich definiert haben:

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

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren. Zudem sollten die Beschäftigten regelmäßig fachlich geschult werden.

6.6 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 Westerkappeln weist im gesamten Betrachtungszeitraum keinen Fehlbetrag aus.

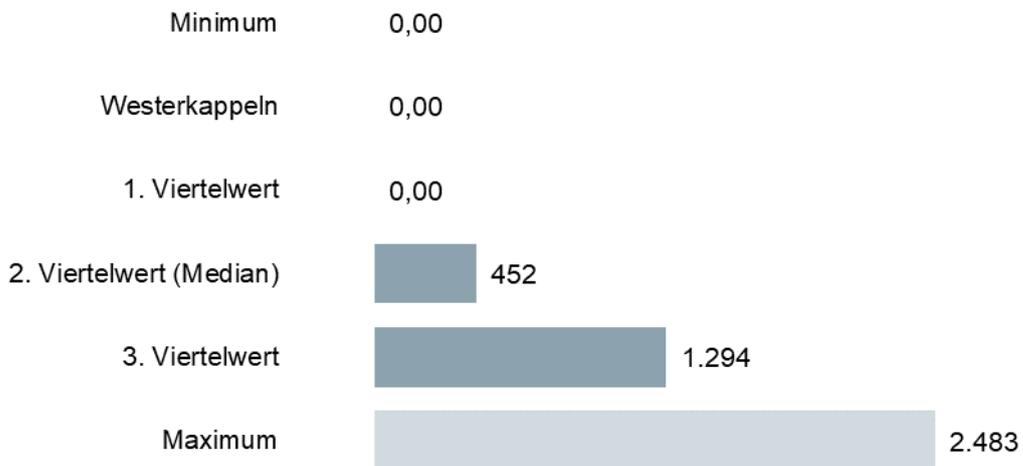
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag und die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen unter Beachtung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) so niedrig wie möglich halten. Mögliche Kostenerstattungsansprüche sollte die Kommune konsequent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

6.6.1 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.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich für das Jahr 2021 ist für die Gemeinde Westerkappeln informativ, da Westerkappeln im Vergleichsjahr keinen Fehlbetrag ausweist.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Die Gemeinde Westerkappeln führte im Jahr 2021 eine ordnungsbehördliche Bestattung ohne bestattungspflichtige Angehörige durch. Da die Begleichung der Bestattungsaufwendungen aus dem Nachlass der Verstorbenen erfolgte, hatte die Gemeinde Westerkappeln keine Aufwendungen. Weitere Ausführungen zur Vorgehensweise der Gemeinde Westerkappeln folgen im Kapitel 5.6.2.

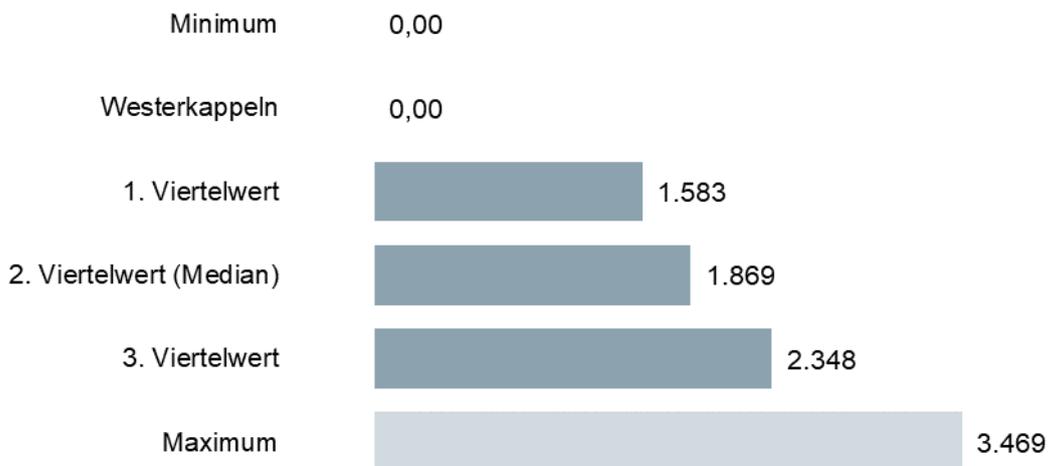
6.6.2 Aufwendungen

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

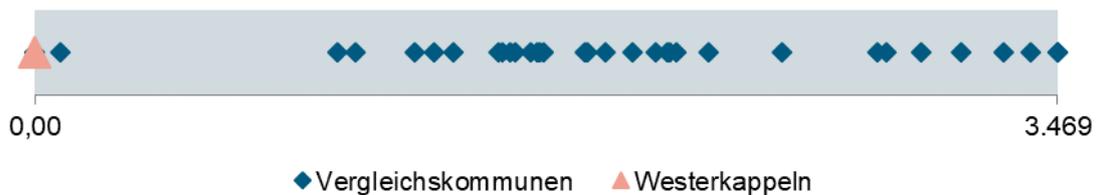
→ Feststellung

Die Gemeinde Westerkappeln beachtet nicht die Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Im Jahr 2021 hat die Gemeinde Westerkappeln eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Bei Ermittlungstätigkeit hat die Gemeinde festgestellt, dass keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, es aber ein Bankguthaben gibt. Aus diesem Guthaben hat die Bank auf Veranlassung der Gemeinde die Kosten für die ordnungsbehördliche Bestattung beglichen.

Die Vorgehensweise der Gemeinde Westerkappeln ist pragmatisch. Allerdings beachtet die Gemeinde dabei nicht die Vorschriften der Rechnungslegung gemäß § 95 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die vollen Aufwendungen einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind in der Rechnungslegung als Aufwand zu verbuchen; etwaige Erträge sind in voller Höhe auszuweisen. Nach dem „Bruttoprinzip“ sind keine Verrechnungen von

Aufwendungen und Erträgen zulässig. Wenn nachträglich klar wird, dass eine Forderung ganz oder teilweise uneinbringlich wird, ist sie aufwandswirksam auszubuchen.

Der Verstoß gegen die Vorschriften der Rechnungslegung führt nicht zu rechtlichen Konsequenzen, da er keine beeinträchtigende Wirkung auf die Gesamtaussage der Jahresabschlüsse hat. Gleichwohl sollte die Gemeinde Westerkappeln ordnungsbehördliche Bestattungen sachgerecht in der Rechnungslegung abbilden.

Die gpaNRW weist ergänzend darauf hin, dass die Kosten für ordnungsbehördliche Bestattungen auch im Rahmen der Haushaltsplanung in voller Höhe als Aufwand und Auszahlung einzuplanen sind. Gleiches gilt für etwaige Erträge für ordnungsbehördliche Bestattungen aus der Inanspruchnahme der bestattungspflichtigen Angehörigen oder Erben. Diese müssen in der Haushaltsplanung ebenfalls als Ertrag und Einzahlung geplant werden. Wie bei der Rechnungslegung gilt auch bei der Haushaltsplanung das Bruttoprinzip. Weiterhin gelten die Prinzipien der Haushaltswahrheit und –klarheit. Sollten in der Haushaltsplanung die entsprechenden Aufwendungen und Erträge nicht oder in zu geringem Umfang eingeplant worden sein, muss die Kommune im Rahmen der Bewirtschaftung die Regelungen zur über- und außerplanmäßigen Mittelbewirtschaftung sowie die damit zusammenhängenden Zuständigkeitsregelungen beachten.

Die gpaNRW weist darauf hin, dass bei der Vorgehensweise der Gemeinde Westerkappeln auch privatrechtliche Vorschriften nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) wie u.a. das Vertrags- und Erbrecht verletzt sein können, ohne dass die gpaNRW dies im Detail geprüft hat.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Westerkappeln sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.

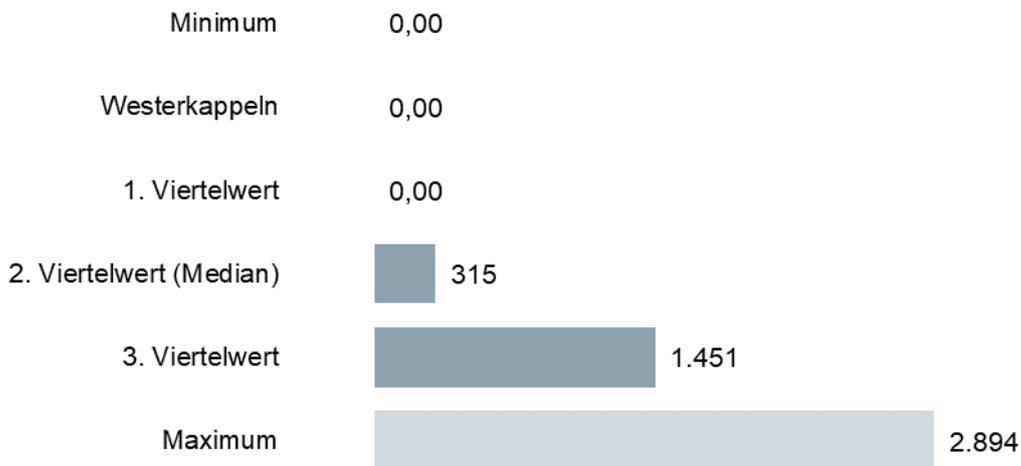
Da die Aufwendungen für die ordnungsbehördliche Bestattung nicht im Haushalt der Gemeinde Westerkappeln erfasst worden sind, können diese interkommunal nicht eingeordnet werden.

Bislang hat die Gemeinde Westerkappeln die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen aufgrund der wenigen Fälle nicht ausgeschrieben.

6.6.3 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 je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Bei dieser Kennzahl berücksichtigt die gpaNRW lediglich die Kostenerstattungen, die die Stadt entweder durch bestattungspflichtige Angehörige gem. § 8 BestG NRW oder aber durch Erben nach § 1968 BGB vereinnahmen konnte. Erträge durch die Verwertung von hinterlassenen Wertgegenständen oder durch die Auflösung von Spar- oder Taschengeldguthaben berücksichtigt die gpaNRW bei dieser Kennzahl nicht.

Insofern hätte sich für 2021 bei der Gemeinde Westerkappeln auch bei einer korrekten Verbuchung keine Kostenerstattung ergeben, da die Erträge aus einem Bankguthaben stammen.

6.7 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 Westerkappeln hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.	135	E1	Die Gemeinde Westerkappeln sollte für die Ermittlung von Bestattungsverpflichteten die eigenen Recherchemöglichkeiten erweitern.	136
F2	Für den Fall einer Ersatzvornahme hat die Gemeinde Westerkappeln noch keine Regelungen zur Rückforderung der Bestattungskosten und Erhebung einer Verwaltungsgebühr getroffen.	138	E2	Die Gemeinde Westerkappeln sollte für den Aufwand einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme neben den Bestattungskosten auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	139
Verfahrensstandards					
F3	Die Gemeinde Westerkappeln hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.	139	E3	Die Gemeinde Westerkappeln sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren. Zudem sollten die Beschäftigten regelmäßig fachlich geschult werden.	140
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F4	Die Gemeinde Westerkappeln beachtet nicht die Vorschriften der ordnungsgemäßen Rechnungslegung.	142	E4	Die Gemeinde Westerkappeln sollte zur Haushaltsabwicklung künftig die rechtmäßige Planung, Bewirtschaftung und Buchung bei allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicherstellen.	143

→ 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