

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Neuenkirchen
im Jahr 2022/ 2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Neuenkirchen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Neuenkirchen	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Neuenkirchen	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Neuenkirchen	33
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	48
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	59
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	63
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64
1.4.4 Fördermittelmanagement	69

1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	72
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
2.	Gremienarbeit	85
2.1	Managementübersicht	85
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	86
2.3	Profil Gremienarbeit	86
2.3.1	Aufwendungen	87
2.3.2	Gremienstruktur	89
2.3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	93
2.3.4	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	99
2.3.5	Digitalisierung der Gremienarbeit	101
2.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	104
3.	Vergabewesen	105
3.1	Managementübersicht	105
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	106
3.3	Organisation des Vergabewesens	107
3.3.1	Organisatorische Regelungen	107
3.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	111
3.4	Allgemeine Korruptionsprävention	112
3.5	Sponsoring	115
3.6	Nachtragswesen	117
3.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	117
3.6.2	Organisation des Nachtragswesens	119
3.7	Maßnahmenbetrachtung	121
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	122
4.	Informationstechnik an Schulen	125
4.1	Managementübersicht	125
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	126
4.3	IT an Schulen	126
4.3.1	IT-Steuerung	127
4.3.2	Stand der Digitalisierung	131
4.3.3	IT-Sicherheit	136
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
5.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	141
5.1	Managementübersicht	141
5.2	Inhalt, Ziele und Methodik	141
5.3	Örtliche Strukturen	142
5.4	Rechtmäßigkeit	144
5.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	144

5.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	145
5.4.3	Art der Bestattung	146
5.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	147
5.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	148
5.5	Verfahrensstandards	148
5.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	150
5.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	151
5.6.2	Aufwendungen	152
5.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	153
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	155
	Kontakt	156

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Neuenkirchen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Neuenkirchen 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.

Wie viele Kommunen profitiert die Gemeinde Neuenkirchen in den vergangenen Jahren von den guten konjunkturellen Rahmenbedingungen. Die positive Entwicklung wird dabei wesentlich von den Erträgen aus der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich getragen. Zudem nutzte die Gemeinde die vom Land NRW eingeräumten Buchungsmöglichkeiten zum Ausgleich der Belastungen aus der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs. Dies trägt wesentlich dazu bei, dass die **Haushaltssituation** der Gemeinde als solide einzuschätzen ist. Die seit 2018 durchgängig positiven Jahresergebnisse haben die Eigenkapitalausstattung gestärkt. Allerdings ist diese im interkommunalen Vergleich immer noch unterdurchschnittlich.

Für die kommenden Jahre rechnet die Gemeinde mit zurückgehenden Erträgen und zunehmenden Belastungen. In der Haushaltsplanung weist sie daher konsequenterweise bis 2026 durchgehend Jahresfehlbeträge aus. Dies wird zu einer deutlichen Verringerung des Eigenkapitals führen und die Liquiditätslage belasten. Daraus erwächst Handlungsbedarf für die Gemeinde. Die Herausforderung besteht dabei weniger darin, die Haushaltssituation weiter zu verbessern. Vielmehr geht es darum, das vorhandene Niveau möglichst zu halten. Von Vorteil sind dabei die niedrige Verschuldung sowie der vergleichsweise geringe akute Investitionsbedarf zum Erhalt der gemeindlichen Infrastruktur.

Bezüglich der **Gremienarbeit** erfüllt die Gemeinde die allgemeinen und formalen Anforderungen. Die Aufwendungen dafür sind interkommunal vergleichsweise gering, obwohl die politischen Gremien deutlich mehr Sitzungen abhalten als in den Vergleichskommunen. Auch die darin zu behandelnden Anregungen und Beschwerden sind deutlich zahlreicher. Dies bindet ein hohes Maß an Personalressourcen innerhalb der Verwaltung.

In unseren Prüfungen konnten wir feststellen, dass die Zuwendungen an die Fraktionen oft nicht nach der vom Land NRW vorgegebenen Berechnungssystematik ermittelt werden. Die Gemeinde Neuenkirchen bildet in diesem Zusammenhang keine Ausnahme. Die Zuwendungen an die vier im Rat vertretenen Fraktionen sind zudem interkommunal leicht unterdurchschnittlich. Die Gemeinde sollte daher den Bedarf der Fraktionen an einer auskömmlichen Sach- und Finanzausstattung auf Grundlage der gültigen Rechtslage neu ermitteln.

Positiv bewerten wir den Digitalisierungsgrad der Gremienarbeit. Hier ist die Gemeinde Neuenkirchen bereits weiter als viele andere Kommunen. In diesem Zusammenhang sollte sie sich für

die Durchführung ihrer Gremiensitzungen in digitaler und hybrider Form noch formale Regelungen geben.

Im **Vergabewesen** arbeitet die Gemeinde eng mit der zentralen Vergabestelle des Kreises Steinfurt zusammen. Dies bietet eine gute Grundlage für rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren. Weniger umfangreiche Beschaffungen führen die Fachbereiche in Eigenregie durch. Hierzu sollte die Gemeinde verbindliche Vorgaben machen, um eine einheitliche und rechtmäßige Durchführung sicherzustellen. Besonderes Augenmerk sollte sie dabei auf eine konsequente Trennung der Zuständigkeiten für die Auftragsvergabe und spätere Ausführung der Maßnahme legen.

Die Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass die Gemeinde die Vergaben weitestgehend gesetzeskonform durchführt. Dabei führt der ab 30.000 Euro Auftragswert vorgegebene Gremienbeschluss über die Auftragsvergabe zu vermeidbaren Verzögerungen. Auffällig sind zudem die vergleichsweise hohen Abweichungen der Abrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten. Die Gemeinde sollte diese systematisch im Sinne eines Nachtragsmanagements auswerten.

Regelungen zur **Korruptionsprävention** hat die Gemeinde an verschiedenen Stellen getroffen. Diese Vorgaben sollte sie in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Besondere Bedeutung hat dabei die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze als Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Die Gemeinde sollte dieser gesetzlichen Vorgabe, wie beabsichtigt, kurzfristig nachkommen.

Im Bereich des **Sponsorings** ist die Gemeinde bereits tätig geworden. Im Verlauf unserer Prüfung hat sie einen Mustervertrag für die Vereinbarung von Sponsoringleistungen zur allgemeinen Verwendung vorgegeben. Darüber hinaus sollte sie einen verbindlichen Rahmen für Sponsoringaktivitäten in ihrem Geschäftsbereich setzen.

Ähnlich verhält es sich bei der Wahrnehmung der kommunalen Pflichtaufgabe der **ordnungsbehördlichen Bestattungen**. Diese haben in der Gemeinde bisher eine eher untergeordnete Bedeutung. Die wenigen zu bearbeitenden Fälle hat sie rechtmäßig durchgeführt. Sie hat zudem ihren Anspruch auf Kostenerstattung geltend gemacht, so dass bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen in den betrachteten Jahren kein Fehlbetrag zu verzeichnen war. Den mit dieser Aufgabe betrauten Beschäftigten stehen allerdings noch keine schriftlichen Regelungen zu Arbeitsabläufen und Prozessstandards zur Verfügung. Die Gemeinde sollte daher auch für diesen Aufgabenbereich verbindliche Vorgaben als Hilfestellung formulieren und die Tätigkeiten in einer Fallakte einheitlich dokumentieren. Dies gilt umso mehr, als die Gemeinde in den kommenden Jahren stärker von den generell tendenziell steigenden Bestattungszahlen betroffen sein kann. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Darstellung der Strukturmerkmale im folgenden Kapitel.

Bei der Ausstattung mit **Informationstechnik an Schulen** verfolgt die Gemeinde einen pragmatischen Ansatz. Unter Nutzung der vielfältigen Fördermöglichkeiten hat sie bei der Ausstattung ihrer Schulen mit IT-Endgeräten ein gutes Niveau erreicht. Insbesondere die beiden Grundschulen sind diesbezüglich qualitativ und quantitativ sehr gut aufgestellt. Bei der Emmy-Noether-Gesamtschule besteht hinsichtlich der pädagogischen IT-Ausstattung noch Optimierungspotenzial. Insgesamt hat die Gemeinde mit den bisherigen Maßnahmen eine Grundlage für weitere Digitalisierungsvorhaben geschaffen. Dabei sollte sie allerdings ein verbindliches Steuerungsfundament für wirtschaftliche und nachhaltige Prozesse initiieren. Ein übergreifender

Medienentwicklungsplan kann dazu die Prozesse formalisieren und für alle Beteiligten verbindlich regeln.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein zentraler Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und den daraus resultierenden Aufwand. Dieser fehlt der Gemeinde bisher. Handlungsbedarf besteht zudem hinsichtlich der noch unterdurchschnittlich ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen dazu hat die gpaNRW dokumentiert und mit den Verantwortlichen im Verlauf der Prüfung direkt kommuniziert.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Neuenkirchen

0.2.1 Strukturen

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

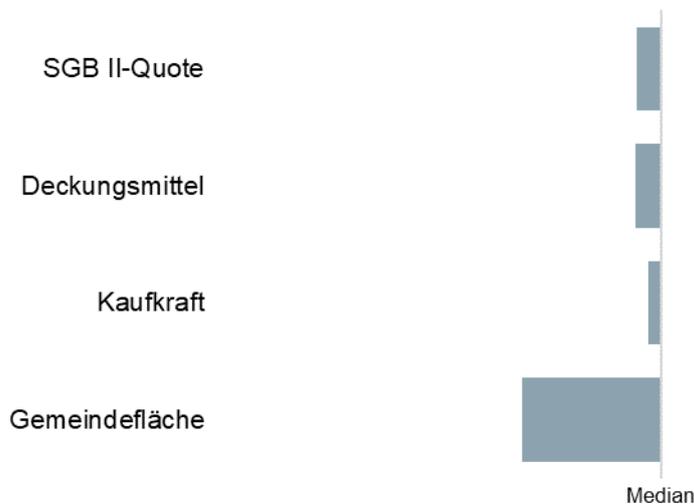
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Neuenkirchen. 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 Neuenkirchen 2023

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



Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich die Sozialstruktur der Gemeinde Neuenkirchen verbessert. Die SGB II-Quote ist deutlich zurückgegangen. Mit 3,9 Prozent liegt der Anteil der Leistungsberechtigten an den Personen im erwerbsfähigen Alter nunmehr unterhalb des Medians (4,15 Prozent). Dies entlastet die Ausgangslage der Kommune.

Auch bei der Kaufkraft zeigt sich eine positive Entwicklung. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner ist stärker als im Landesdurchschnitt angestiegen. Trotzdem erreicht die Gemeinde mit 25.091 Euro je Einwohner weiterhin nur ein unterdurchschnittliches Niveau (Median: 25.848 Euro je Einwohner).

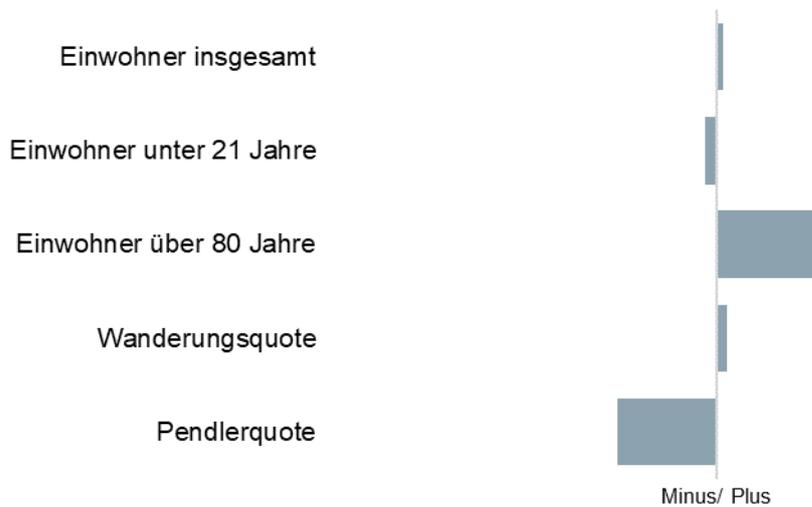
Desgleichen eher belastend wirken die allgemeinen Deckungsmittel. Die durchschnittlichen Erträge aus Steuern und Schlüsselzuweisungen haben zwar zugenommen, allerdings weniger dynamisch als bei den meisten Vergleichskommunen. Im Ergebnis schränkt dies den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinde ein. Zu dieser Entwicklung tragen die vergleichsweise niedrigen Steuerhebesätze bei. Darauf geht die gpaNRW im Teilbericht Finanzen näher ein.

Die vergleichsweise geringe Gemeindefläche in Verbindung mit einer konzentrierten Siedlungsstruktur begünstigen die Ausgangslage der Kommune. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung kommunaler 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 Neuenkirchen 2023



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.

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich die Einwohnerzahl leicht erhöht. Änderungen ergeben sich allerdings bei der Altersstruktur. Diese folgt in ihrer Entwicklung dem allgemein festzustellenden demografischen Trend. Danach nimmt der Anteil der Älteren zu, bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der Jüngeren. In Neuenkirchen bestätigt sich dies insbesondere bei der Entwicklung der Einwohner über 80 Jahre. Deren Zahl ist in den letzten fünf Jahren um mehr als ein Drittel angestiegen (von 662 auf 905). In Nordrhein-Westfalen ist dies bei Gemeinden vergleichbarer Größenordnung der sechsthöchste Wert. Gleichzeitig hat sich die Einwohnerzahl der unter 21-jährigen um rund 4,5 Prozent verringert (von 3.193 auf 3.049). Dies ist ein geringerer Rückgang als im Landesdurchschnitt – trotzdem wird die Einwohnerschaft der Gemeinde tendenziell älter. Neuenkirchen rüstet sich für diese Entwicklung. Plätze für Pflege und betreutes Wohnen sind in der Planungsphase.

Die leicht positive Wanderungsquote dokumentiert, dass die Gemeinde Neuenkirchen in dem fünfjährigen Betrachtungszeitraum von Zuzügen profitieren konnte. Dies trägt zu der leicht steigenden Einwohnerzahl bei. Hinsichtlich der Pendlerquote ist die Stadt weiterhin als „Schlafstadt“ einzuordnen. Es gibt mit steigender Tendenz deutlich mehr Aus- als Einpendler. In den letzten Jahren liegt die Zahl der Einpendler durchschnittlich um ca. 2.200 unter der der Auspendler.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW hat die Gemeinde Neuenkirchen zuletzt 2017 überörtlich geprüft. Mit den dabei getroffenen Feststellungen und Empfehlungen hat sich die Gemeinde intensiv auseinandergesetzt. In der Folge sind einige Empfehlungen in die weitere Arbeit der Gemeinde eingeflossen. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft zu nennen:

- Festlegung von Standards für die OGS. Die Gemeinde gibt darin dem privaten Träger konkrete Aufgaben und den Personaleinsatz vor.
- Aufnahme der Daten zum OGS-Bereich in den Schulentwicklungsplan. Darauf aufbauend hat die Gemeinde eine Raumentwicklungsplanung erstellt. In Verbindung mit der prognostizierten Einwohner- und Schülerzahlentwicklung dient diese als Grundlage für die Bau- und Investitionsplanung im Schulbereich.
- Sukzessive Umsetzung des Verzichts auf die freiwillige Übernahme von Schülerfahrtkosten.
- Erhöhung der Elternbeiträge zum Schuljahr 2018/2019.
- Sportstättenbedarfsanalyse im Jahr 2021. Diese dient als Grundlage für politische Entscheidungen im Bereich „Breiten- und Vereinssport“

Verschiedene aufgezeigte Handlungsmöglichkeiten haben Rat und Verwaltung diskutiert, auf eine Umsetzung aber bewusst verzichtet. So hat die Gemeinde die Einfachsporthalle der ausgelaufenen Hauptschule nicht aufgegeben. Sie stellt diese weiterhin für den Schul- und Vereinssport zur Verfügung. Die bisher ebenfalls nicht erfolgte Aktualisierung der Erschließungsbeitragssatzung hat die Gemeinde 2023 in Angriff genommen.

Angesichts der sich verschlechternden Haushaltssituation ist es angezeigt, dass sich die Gemeinde erneut mit den Handlungsempfehlungen auseinandersetzt. Dies sollte ergänzend zu den Erkenntnissen der aktuellen Prüfung erfolgen.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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)

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Neuenkirchen haben wir von November 2022 bis Oktober 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Neuenkirchen überwiegend das Jahr 2021. Lediglich im Prüfgebiet IT an Schulen zielen wir auf 2022 ab. Basis der Finanzprüfung sind dabei die Jahresabschlüsse von 2016 bis 2022. Daneben berücksichtigen wir die Haushaltsplanung 2023 inclusive der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben

Leitung der Prüfung	Holger Pohl
Finanzen	Joel Kießling
Gremienarbeit	Thomas Hartmann
Vergabewesen	Holger Pohl
Informationstechnik an Schulen	Rita Schroer
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Thomas Hartmann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Darüber hinaus haben wir im Oktober 2023 ein Abschlussgespräch im Verwaltungsvorstand geführt.

Herne, den 17. Oktober 2023

Im Auftrag	Im Auftrag
gez. Thomas Nauber	gez. Holger Pohl
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Neuenkirchen konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	E1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Neuenkirchen verfügen unterjährig über grundlegende Informationen für die Haushaltsausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die unterjährigen Finanzzwischenberichte. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung kann Neuenkirchen nicht einhalten.	E2	Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Gemeinde Neuenkirchen die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.
F3	Die Gemeinde Neuenkirchen überträgt überwiegend investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der Auszahlungsermächtigungen hat sich dabei zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig nimmt die Gemeinde 2016 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur zu rund 35 Prozent in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F4	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.	E4	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.	E5	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.
F6	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.	E6	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.
F7	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.	E7	Die Gemeinde Neuenkirchen 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	Die Gemeinde Neuenkirchen zahlt die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage. Diese sieht einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Eine regelmäßige Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder findet in Neuenkirchen nicht statt.	E1.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte zeitnah die Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder an die gesetzlichen Vorgaben anpassen. Dabei sollte sie 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 dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.
		E1.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte zukünftig eine regelmäßige Bedarfsermittlung zur Ausstattung der Fraktionen und Einzelratsmitglieder mit Sach- und Finanzmitteln durchführen. Nachweise der Mittelverwendung der Fraktionen sollten durch die Fraktionsvorsitzenden erfolgen und durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft werden..

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Neuenkirchen nutzt im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Sie unterstützt dadurch rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Grundsätze und Verfahrensabläufe – insbesondere für die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Vergaben – hat die Gemeinde bisher nicht in einer Dienstanweisung festgeschrieben.	E1.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung regeln. Insbesondere für die nationalen Vergaben im Unterschwellenbereich erhalten die Fachbereiche dadurch einen verbindlichen Handlungsrahmen. Dies dient auch dem Schutz der Beschäftigten.
		E1.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihre Wertgrenzenübersicht für die Wahl der Vergabeart im Unterschwellenbereich überarbeiten. Dabei sollte sie einen besonderen Fokus darauf richten, dass die Übersicht eine Hilfestellung für die praktische Arbeit der Beschäftigten bietet.
		E1.3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die Vergabeentscheidungen stärker an die Verwaltung übertragen. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Zudem hat der Rat nur sehr begrenzte Möglichkeiten, von der durch die Vergabevorschriften gelenkten Vergabeentscheidung abzuweichen.
		E1.4	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte sicherstellen, dass die in Eigenregie durch die Fachbereiche durchgeführten Vergabeverfahren einheitlich abgewickelt werden.
F2	Die Gemeinde Neuenkirchen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der Vergabeverfahren findet nicht statt.	E2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine regelmäßige Prüfung ihrer Auftragsvergaben sicherstellen. Dies dient einer ordnungsgemäßen Durchführung der Vergabeverfahren sowie der Korruptionsprävention. Die Umsetzung der Prüfung mit Hilfe einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.
F3	Die Gemeinde Neuenkirchen hat ihre Regelungen zur Korruptionsprävention nicht in einer Dienstanweisung zusammengefasst. Sie hat zudem noch nicht die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten festgelegt.	E3.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellen. Dabei sollte sie bei ihren Regelungen sämtliche korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Dienstposten berücksichtigen.
		E3.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Gefährdungsanalyse die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten konkret festlegen. Sie kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft die Basis für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Neuenkirchen gibt für den Abschluss von Sponsoringvereinbarungen einen Mustervertrag vor. Darüber hinaus gehende allgemeine Regelungen zum Sponsoring hat sie noch nicht getroffen.	E4.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte potenzielle Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Dies gilt auch für die Sponsoringaktivitäten der Schulen in Gemeineträgerschaft. Die Gemeinde sollte daher für das Thema Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.
		E4.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte prüfen, Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar zu machen. Dies kann sie mittels eines jährlichen Berichts über die erhaltenen Sponsoringleistungen umsetzen. Den Bericht sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen
F5	Die Gemeinde Neuenkirchen verfügt über keine formalen Regelungen zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens finden nicht statt.	E5.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen regeln. Dabei sollte sie neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einbinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.
		E5.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement prüfen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
F6	Die Gemeinde Neuenkirchen führt die betrachteten Baumaßnahmen vergaberechtlich weitestgehend rechtskonform durch. Interne Regelungen, insbesondere zur Auftragsvergabe durch einen Gremienbeschluss, führen zu verlängerten Vergabeverfahren.	E6.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine transparente Kommunikation mit allen Bietenden sicherstellen. Dazu sollten die veröffentlichten Angebotsunterlagen keine Rückschlüsse auf beteiligte externe Ingenieurbüros beinhalten.
		E6.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte sicherstellen, dass die unterlegenen Bieter, wie in § 19 Abs. 1 VOB/A vorgesehen, zeitnah unterrichtet werden.
		E6.3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte sicherstellen, dass relevante Abweichungen vom Auftragswert einheitlich bearbeitet, begründet und dokumentiert werden.
		E6.4	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die in § 10 Abs. 4 VOB/A festgelegte Bindefrist von 30 Kalendertagen grundsätzlich einhalten. Sofern sie für die Prüfung und Wertung der Angebote mehr Zeit benötigt, sollte sie dies in den Vergabeunterlagen begründen.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Der Gemeinde Neuenkirchen fehlen noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.	E1.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden schulischen Medienkonzepte in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein.
		E1.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben und in den Medienentwicklungsplan mit aufnehmen. Dabei sollte sie auch die Standards hinsichtlich der IT-Ausstattung klar definieren.
		E1.3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.
		E1.4	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die detaillierte Struktur, Aufgaben und die Leistungen des First- und Second-Level-Supports einheitlich für alle Schulen in ihrem noch zu erstellenden Medienentwicklungsplan aufnehmen.
		E1.5	Die Digitalisierung der Schulen und die Medienentwicklungsplanung in der Gemeinde Neuenkirchen sollte fortlaufend durch eine Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure zeitgleich mit einbindet.
F2	Die Gemeinde Neuenkirchen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon gut vorangekommen. Gleichwohl besteht noch Nachholbedarf bei der Homogenität und Aktualität der Ausstattung an ihrer weiterführenden Schule.	E2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte für eine homogene IT-Ausstattung auch an ihrer weiterführenden Schule sorgen und veraltete Geräte durch neue, funktionsfähigere ersetzen.
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Neuenkirchen weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	E3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte in Kooperation mit ihren Schulen das bestehende IT-Sicherheitskonzept überarbeiten bzw. ergänzen. Dabei sollte sie die von der gpaNRW dokumentierten Erkenntnisse und Empfehlungen berücksichtigen. Die daraus abzuleitenden technischen und organisatorischen Maßnahmen sollte sie konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Bei der Gemeinde Neuenkirchen liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Im Rahmen der Dokumentation werden lediglich Aktenvermerke gefertigt.	E1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten. Alle Tätigkeiten im Rahmen der Ermittlungen sollten in einer Fallakte, möglichst in digitaler Form, dokumentiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte den mit der Bearbeitung befassten Mitarbeitern Fortbildungsmöglichkeiten anbieten.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

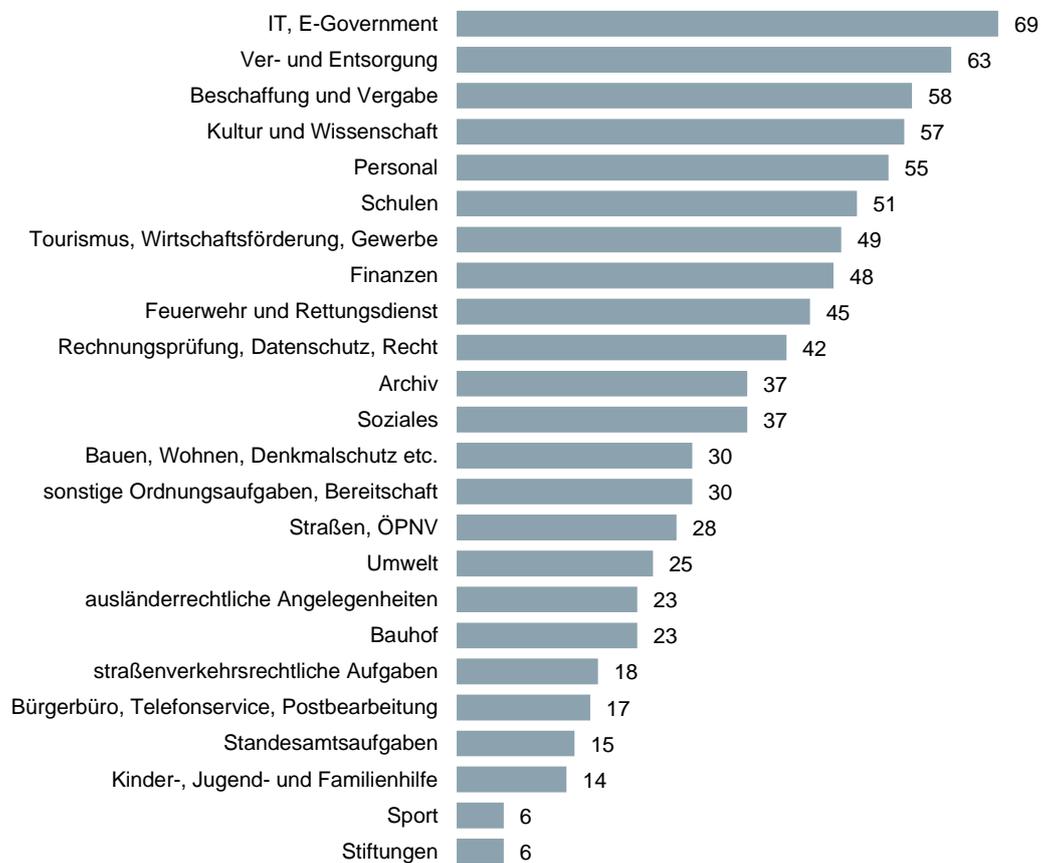
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

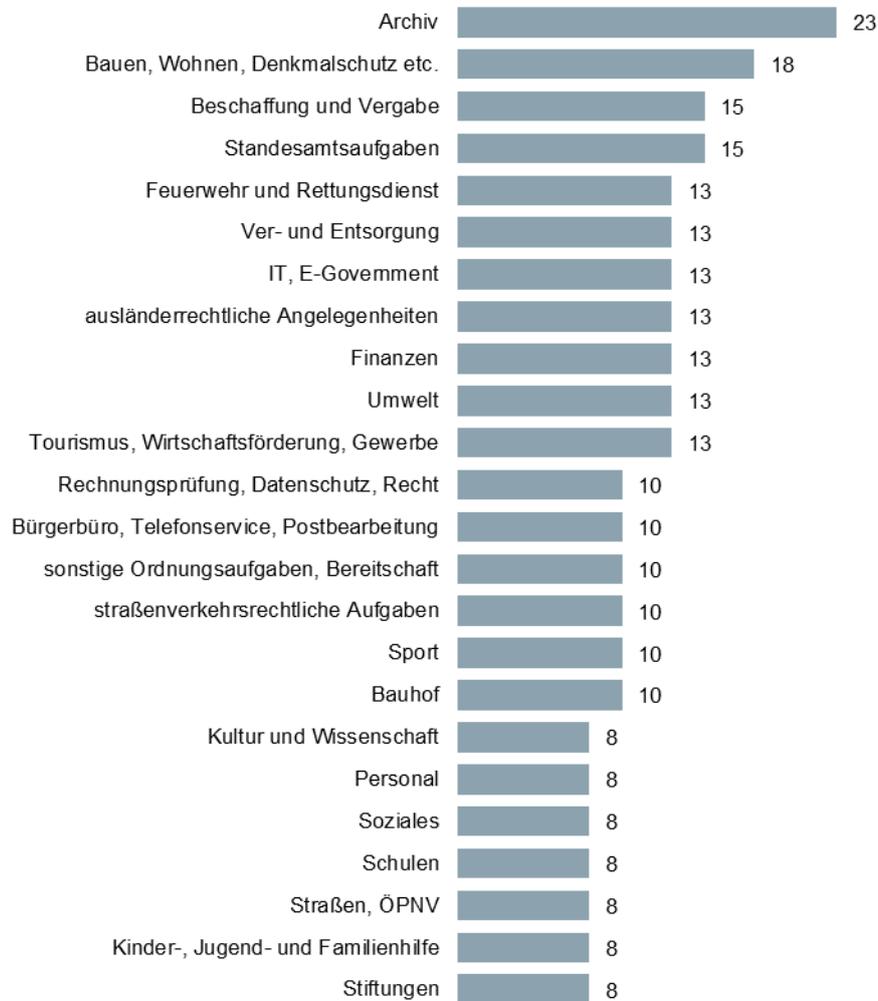


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

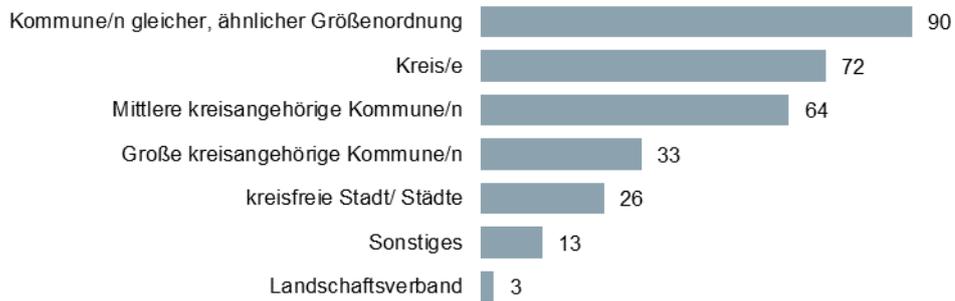


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



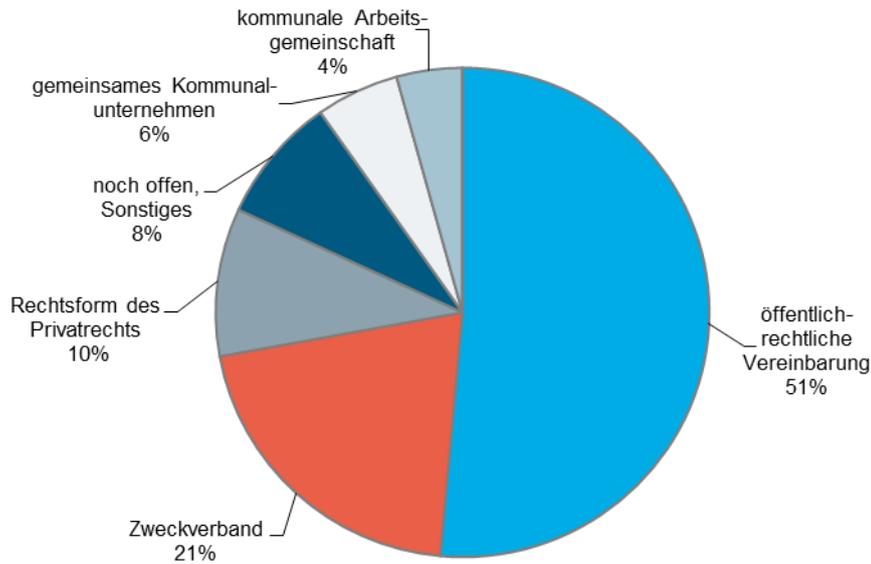
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

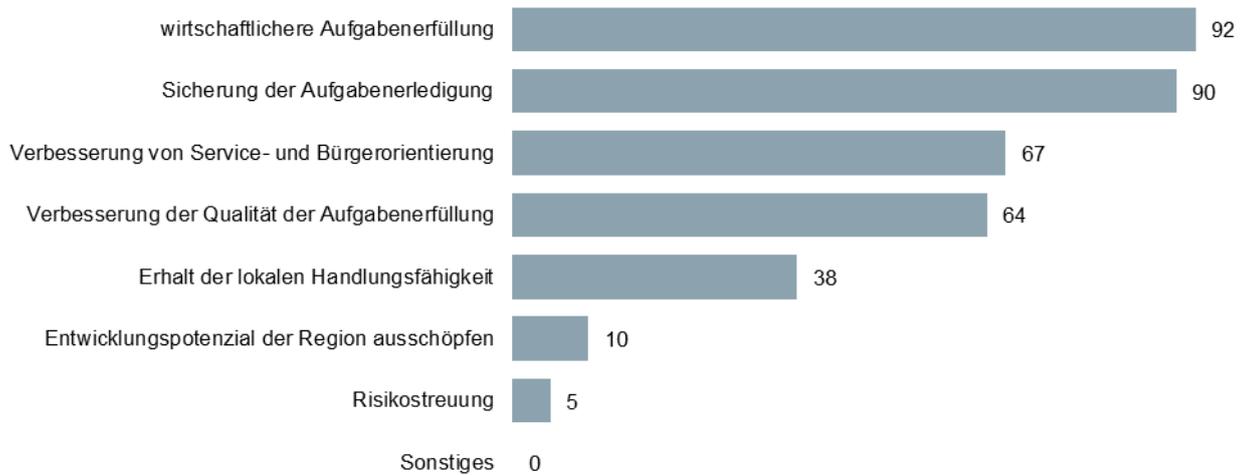


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

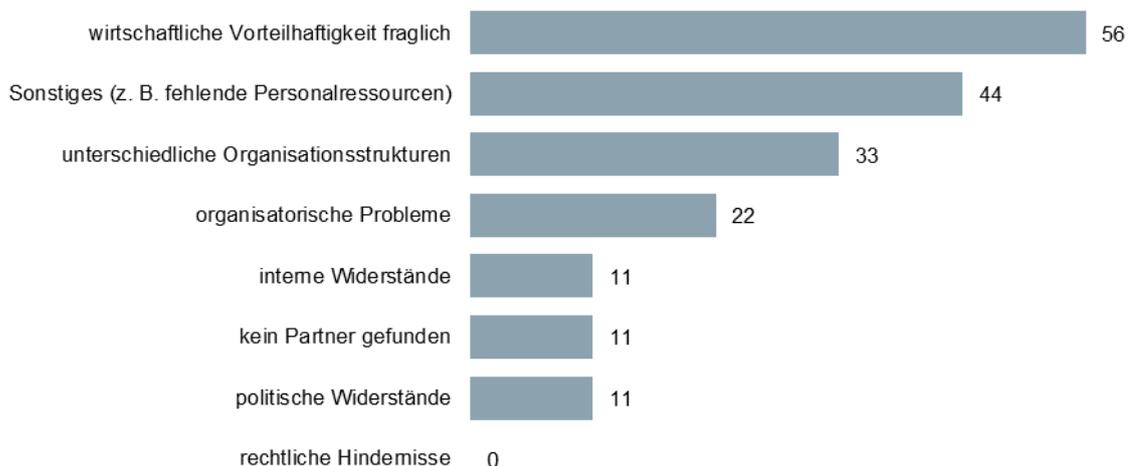


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Neuenkirchen

Die Gemeinde Neuenkirchen hat uns in der Datenerhebung zehn aktive IKZ-Projekte mitgeteilt. Die Tätigkeitsbereiche der Informationsverarbeitung und des Datenschutzes deckt die Gemeinde durch ihre Mitgliedschaft in dem Zweckverband Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW) ab. Auch für die Personalabrechnung und die Beihilfearbeitung setzt sie auf externe Unterstützung. In den Aufgabenfeldern Kultur und Wissenschaft bilden die VHS und die Musikschule ein Beispiel für gemeindeübergreifende Zusammenarbeit. Diese sind jeweils als Zweckverband mit der Stadt Ochtrup sowie den Gemeinden Wettringen und Metelen organisiert. Daneben nimmt die Gemeinde auch Aufgaben für andere Kommunen wahr: Für die Stadt Horstmar erledigt sie die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung und für die Gemeinde Wettringen die Abwasserreinigung in der Gemeinschaftskläranlage.

Grundsätzlich steht die Gemeinde einer interkommunalen Zusammenarbeit positiv und aufgeschlossen gegenüber. Wie in den meisten anderen befragten Kommunen sieht sie dabei den gemeinsamen und zunehmenden Handlungsdruck als wesentlichen Erfolgsfaktor an. In der Ausgestaltung der Zusammenarbeit ist die Gemeinde pragmatisch orientiert. Klare Zielvorgaben sowie einfache und schlanke Strukturen tragen dazu bei, dass die praktizierten IKZ-Projekte im Allgemeinen positiv beurteilt werden. Sie erhöhen die Flexibilität und tragen zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung bei.

Die grundsätzliche Bereitschaft, die IKZ als ein Instrument zur Aufgabenerledigung zu nutzen, zeigt sich auch in einem regelmäßigen Austausch mit den Nachbarkommunen. In einem Arbeitskreis „Interkommunale Zusammenarbeit“ werden gemeinsam Möglichkeiten zur Ausweitung der Zusammenarbeit auf weitere Tätigkeitsfelder ausgelotet. Ein Beispiel dafür ist eine Anfrage der Gemeinde Wettringen zur Übernahme der Standesamtsaufgaben. Dieses Projekt wird derzeit geprüft. Problematisch sind dabei die beschränkten eigenen Kapazitäten. Umgesetzt hat die Gemeinde dagegen bereits eine Zusammenarbeit mit der Stadt Rheine auf dem Gebiet des Brandschutzes. Zum 01. Juli 2023 übernimmt ein Brandschutztechniker der Stadt Aufgaben für die Gemeinde.

Die Förderpraxis bewertet die Gemeinde Neuenkirchen differenziert. Die damit einhergehenden finanziellen Anreize liefern grundsätzlich Impulse – auch für die Konzipierung und Etablierung einer interkommunalen Zusammenarbeit. Hier ist insbesondere die Förderrichtlinie IKZ des Landes NRW⁷ zu nennen. Allerdings beurteilt die Gemeinde die dabei vorgegebenen Verfahrensweisen als zu formal und bürokratisch.

Die interkommunale Zusammenarbeit ist damit in der Gemeinde Neuenkirchen akzeptiert und fest etabliert. Viele Aufgaben werden sich künftig nur noch gemeinsam wirtschaftlich erledigen lassen. Besonderes Potenzial sieht die Gemeinde dabei im Zusammenhang mit der Digitalisierung. Viele Standardleistungen, die in allen Kommunen auf gleiche Art und Weise zu erledigen sind, können dadurch leichter interkommunal bereitgestellt werden. Beispiele dafür sind die Bearbeitung von Wohngeldanträgen oder die Erhebung von Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung.

⁷ Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen – 301 – 43.02.05/04 vom 31. August 2021

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

Über einen Online-Fragebogen 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.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

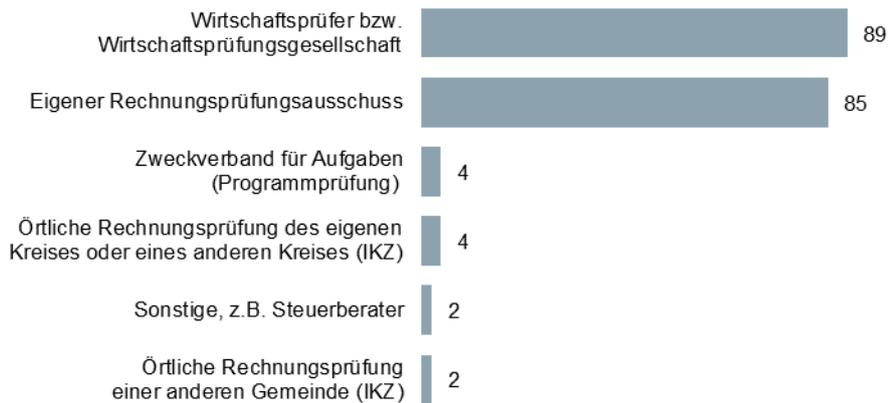
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

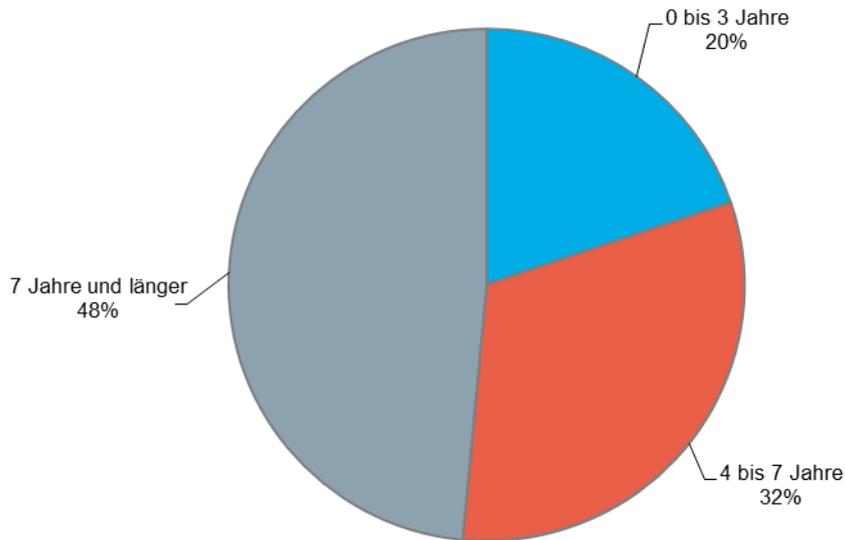
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

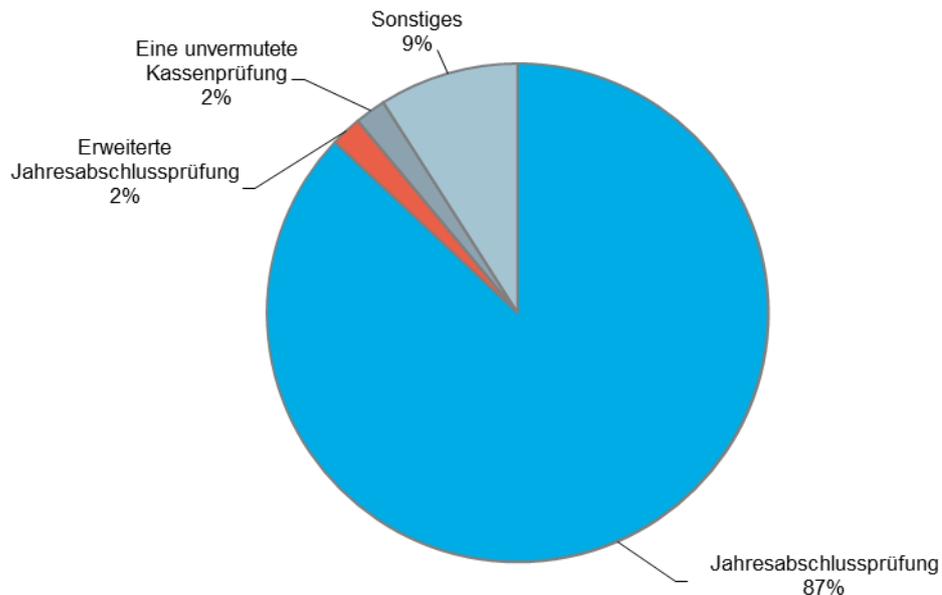
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



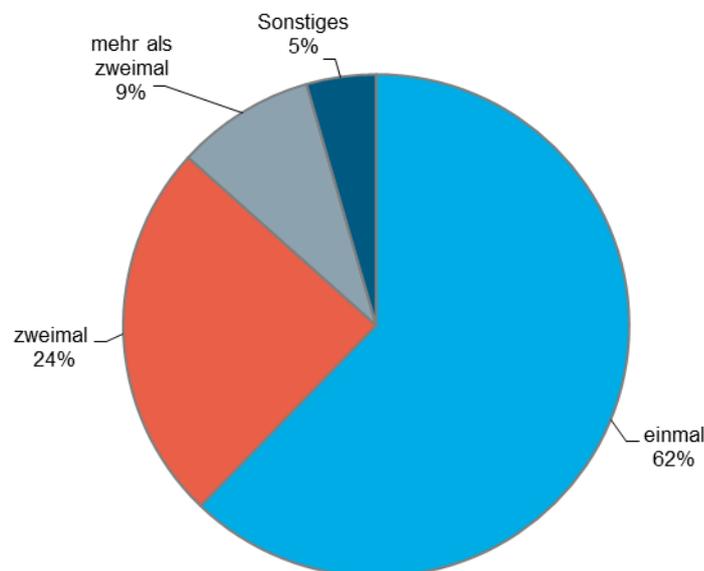
Im Regelfall prüft der Wirtschaftsprüfer nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁸ 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 720⁹ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien¹⁰ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Neuenkirchen

In der Gemeinde Neuenkirchen werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von dem Rechnungsprüfungsausschuss und einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung des derzeitigen Wirtschaftsprüfers erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2020.

Der Rechnungsprüfungsausschuss beauftragt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft regelmäßig mit der Prüfung des Jahresabschlusses der Gemeinde. In diesem Zuge erfolgte auch eine Prüfung der Software für die Finanzbuchhaltung. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Neuenkirchen tagte im Jahr 2021 insgesamt 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 Neuenkirchen entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben oder auch die technische Prüfung von Baumaßnahmen.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Gemeinde Neuenkirchen hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung ihre Haushaltssituation weiter verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor ein Bedarf zur langfristigen Konsolidierung des Gemeindehaushaltes.

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 auf 10,64 Mio. Euro. Die Planung ab 2023 sieht durchweg negative Jahresergebnisse vor. Eine kurze defizitäre Haushaltsphase könnte die Gemeinde durch den Bestand der Ausgleichsrücklage auffangen. Trotz dieser Ausgangslage sollte die Gemeinde Neuenkirchen fortlaufend präventive Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln. Dies würde, sofern sich wider Erwarten die mittelfristige Planung negativ verändert, eine kurzfristige Reaktionsmöglichkeit gewährleisten.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Neuenkirchen bei. Trotz der zugeführten Überschüsse gehört die Gemeinde Neuenkirchen 2021 noch zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der geringeren Eigenkapitalquote. Die geplanten Fehlbeträge von 2023 bis 2026 führen zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals. Der Landesgesetzgeber plant aktuell keine Verlängerung des NKF-CUIG. Die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolation wird daher voraussichtlich mit dem Jahr 2023 auslaufen und damit zu signifikanten Erhöhungen der geplanten Jahresfehlbeträge ab 2024 führen. Die Ausgleichsrücklage könnte hierdurch vollständig aufgezehrt werden.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Gemeinde Neuenkirchen liegen 2021 nur geringfügig höher als 2016. Einwohnerbezogen sind sie geringer als bei drei Vierteln der Vergleichskommunen. Die Kreditverbindlichkeiten konnte Neuenkirchen seit 2016 reduzieren. Auf Liquiditätskredite war sie nicht angewiesen.

Die Altersstruktur des kommunalen Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens ist unausgeglich. Der Immobilienbestand zeigt anhand bilanzieller Daten in Teilen eine Überalterung. Die Verkehrsflächen weisen eine durchschnittliche Abnutzung auf. Sie haben rund 54 Prozent der

festgelegten Nutzungsdauer überschritten. Soweit Investitions- und Sanierungsbedarfe bestehen, hat die Gemeinde Neuenkirchen diese überwiegend erkannt und plant Investitionen. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen wird die Gemeinde voraussichtlich auf neue Investitionskredite angewiesen sein. Die Verbindlichkeiten werden somit 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. Bereinigt man die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte, verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse. Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Die positive Entwicklung bei den Jahresergebnissen wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und von Sondereffekten bzw. den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG getragen. Diese Faktoren kann die Gemeinde nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen. Sollte es hier zu Verschlechterungen kommen, muss Neuenkirchen Maßnahmen zur Gegensteuerung treffen.

Die Gemeinde Neuenkirchen überträgt seit 2018 stark zunehmend investive Auszahlungsermächtigungen in das Folgejahr. Allerdings schöpft die Gemeinde 2016 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt lediglich zu knapp 35 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 Neuenkirchen 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 Neuenkirchen 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.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Neuenkirchen 2016 bis 2023

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

* größenabhängige Befreiung gemäß § 116a GO NRW, voraussichtlich ebenfalls für die Jahre 2022 und 2023

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2015 berücksichtigt. Der Jahresabschluss 2016 war aufgestellt. Diese Prüfung beginnt daher mit dem festgestellten Jahresabschluss 2016.

Die Gemeinde Neuenkirchen folgte in den Jahren 2012 bis 2019 der Auffassung des beauftragten Wirtschaftsprüfers und stellte keine Gesamtabschlüsse auf. Für die Jahresabschlüsse 2020

und 2021 liegen größenabhängige Befreiungen gem. § 116a GO NRW vor. Die gpaNRW berücksichtigt bei der Prüfung daher nur die vorliegende Schulden-, Finanz- und Ertragslage, wie sie sich aus dem Kernhaushalt der Gemeinde Neuenkirchen ergibt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Neuenkirchen kann ihren Haushalt im Betrachtungszeitraum mindestens fiktiv ausgleichen. Sie unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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 Neuenkirchen 2016 bis 2023

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

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

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. Da die **Gemeinde Neuenkirchen** im Betrachtungszeitraum stets über eine Ausgleichsrücklage verfügt, kann sie ihren Haushalt auch bei negativen Jahresergebnissen fiktiv ausgleichen. Die Rücklagen entwickeln sich in der Gemeinde dabei wie folgt:

Jahresergebnisse und Rücklagen Neuenkirchen 2016 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	48	-292	1.767	532	589	743	188
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	7.117	6.825	8.592	9.123	9.713	10.456	10.643
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	28.930	28.930	28.930	28.936	28.936	28.976	28.981

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	0,81	pos. Ergebnis				

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

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.144	-2.220	-1.848	-1.720
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	8.499	6.279	4.431	2.711
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	28.981	28.981	28.981	28.981
Fehlbetragsquote in Prozent	-5,41	-5,92	-5,24	-5,15

Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit dem Eigenkapital verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

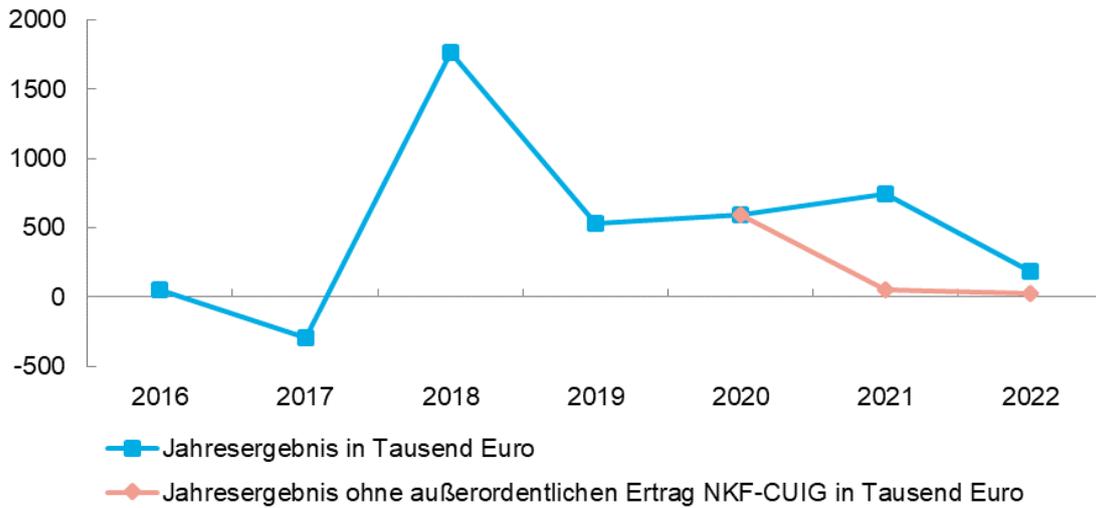
Nach positiven Jahresergebnissen in den zurückliegenden Jahren 2016 und 2018 bis 2022 plant die Gemeinde Neuenkirchen in den Jahren 2023 bis 2026 mit negativen Jahresergebnissen unterschiedlichster Ausprägungen. Die Abweichungen sind im Vergleich zu den in der Vergangenheit erzielten Jahresüberschüssen hoch. Die geplante Änderung des NKF-CUIG, die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolation mit dem Jahr 2023 auslaufen zu lassen, wird zu signifikanten Jahresfehlbedarfserhöhungen ab 2024 führen. Die Ausgleichsrücklage könnte hierdurch vollständig aufgezehrt werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2022 konnte die Gemeinde Neuenkirchen mit Ausnahme des Jahres 2017 positive Jahresergebnisse erzielen. Dabei werden die Jahresergebnisse von der konjunkturellen Entwicklung getragen. 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. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

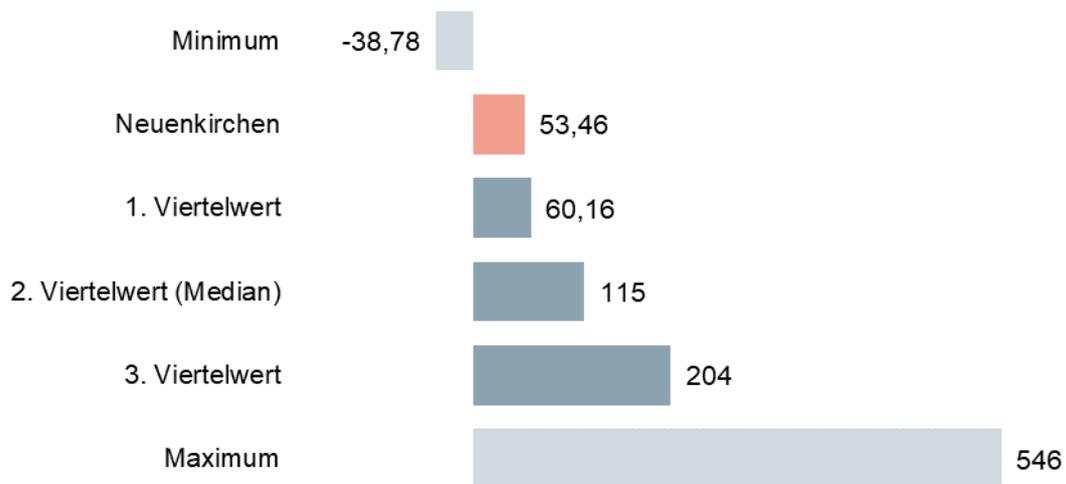
Jahresergebnisse Neuenkirchen in Tausend Euro 2016 bis 2022



Die Jahresergebnisse der **Gemeinde Neuenkirchen** sind entgegen der ursprünglichen mittelfristigen Planungen aus den Haushaltsplänen deutlich positiver ausgefallen. Im Betrachtungszeitraum konnten, mit Ausnahme des Jahres 2017, durchgängig positive Jahresergebnisse erzielt werden. Insgesamt schwanken die Jahresergebnisse zwischen minus 292.000 Euro 2017 und 1,77 Mio. Euro 2018 am stärksten. In den Jahren von 2016 bis 2022 hat die Gemeinde Rücklagen im Umfang von insgesamt 3,53 Mio. Euro aufbauen können.

Nach dem NKF-CUIG hat die Gemeinde Neuenkirchen 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 Gewerbesteuer ausgleichsgesetz noch vollständig kompensiert werden. Die Gemeinde Neuenkirchen weist daher erstmalig ab dem Jahr 2021 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG aus. Diese rein buchungstechnischen Erträge verbessern die Jahresergebnisse 2021 um 688.280 Euro und 2022 um 165.603 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 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit Ausnahme des Jahres 2018 gehört die Gemeinde Neuenkirchen im interkommunalen Vergleich zu der Hälfte der Kommunen mit dem niedrigeren Jahresergebnis je Einwohner.

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

Neuenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,91	-105	15,97	79,80	158	526	35

Das Jahresergebnis 2021 ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG fällt mit 3,91 Euro je Einwohner naturgemäß 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 Tabelle 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ Neuenkirchen in Tausend Euro 2021

Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis	743
- Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	12.276
- Bereinigung der Sondereffekte	372
= Bereinigtes Jahresergebnis	-11.906
+ Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	10.617
= Strukturelles Ergebnis	-1.289

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ 2021 fällt mit einem Defizit von 1,29 Mio. Euro um 2,03 Mio. 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 sind die Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 knapp 1,71 Mio. Euro niedriger als das Ist-Ergebnis 2021.

Abweichung des Ist-Wertes 2021 vom Durchschnittswert 2021:

- Gewerbesteuererträge sind um 430.000 Euro höher,
- Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern ist um 730.000 Euro höher und
- Schlüsselzuweisungen 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 46.000 Euro jedoch wesentlich geringer aus.

- Die allgemeine Kreisumlage liegt mit 5,29 Mio. Euro über dem Durchschnittswert der letzten 5 Jahre (4,98 Mio. Euro).
- Die Gemeinde Neuenkirchen profitiert zudem vom Wegfall der Finanzierungsbeteiligung am „Fonds Deutsche Einheit“.

Neuenkirchen profitiert 2021 trotz der Pandemie von guten Rahmenbedingungen. Hätte die Gemeinde 2021 bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich Erträge und Aufwendungen in Höhe der Durchschnittswerte erzielt, hätte die Gemeinde damit ein deutliches Defizit ausweisen müssen. Für eine nachhaltige und risikobewusste Haushaltssteuerung kann sich Neuenkirchen künftig nicht auf die günstigen Rahmenbedingungen des Jahres 2021 verlassen. Eine entsprechende Modellrechnung für das vorläufige Jahresergebnis 2022 ergibt ein strukturelles Ergebnis von -2,78 Mio. Euro (siehe Anlage 4 dieses Teilberichts).

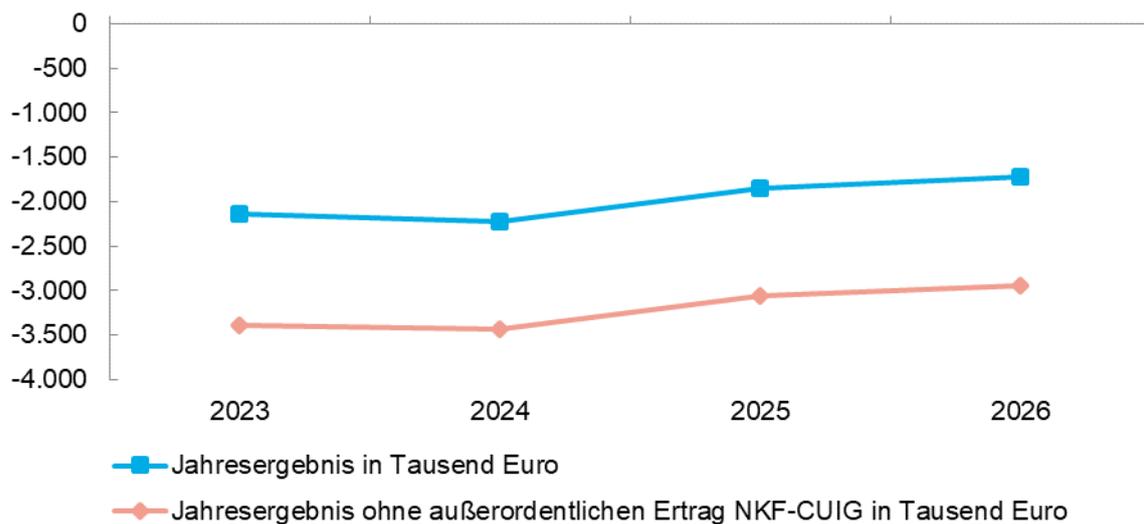
Die strukturelle Unterdeckung des gemeindlichen Haushaltes verdeutlicht auch der im folgenden Kapitel untersuchte Verlauf der geplanten Jahresergebnisse.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planergebnisse der Gemeinde Neuenkirchen sind durchgehend defizitär. Insgesamt plant die Gemeinde vorsichtig, die Planung enthält aber neben den allgemeinen Planungsrisiken zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

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 Neuenkirchen in Tausend Euro 2023 bis 2026



Die **Gemeinde Neuenkirchen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für die Jahre bis 2026 ein Defizit in Höhe von insgesamt 7,93 Mio. Euro. Ab 2021 erfolgt eine Isolierung von coronabedingten Schäden. Bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung in 2026 sieht der aktuelle Haushaltsplan summierte außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG von insgesamt 4,92 Mio. Euro vor. Der Landesgesetzgeber plant aktuell keine Verlängerung des NKF-CUIG. Die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolation wird daher voraussichtlich mit

dem Jahr 2023 auslaufen und damit 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 2022 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer**	10.876 (8.017)	8.500	-2.376 (483)	-5,98 (1,47)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**	7.359 (7.146)	9.423	2.064 (2.277)	6,38 (7,16)
Schlüsselzuweisungen vom Land**	2.422 (2.080)	2.100	-322 (20)	-3,5 (0,24)
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.295	741	-554	-13,03
Sonstige ordentliche Erträge	785	1.546	761	18,45
Übrige Erträge	12.107	11.665	-442	-0,93
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	6.054	7.209	1.154	4,46
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.342	6.547	1.205	5,22
Steuerbeteiligungen**	1.054 (967)	745	-309 (-222)	-8,31 (-6,31)
Transferaufwendungen ohne Steuerbeteiligung, Kreis- und Jugendamtsumlage	5.594	2.809	-2.785	-15,82
Allgemeine Kreisumlage**	5.344 (5.085)	6.200	856 (1.114)	3,79 (5,08)
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	5,65	205	199	145,46
Übrige Aufwendungen	11.262	11.980	718	1,56

* Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung 2023, insbesondere für die Ansatzplanung, lagen die Jahresergebnisse 2022 noch nicht oder nur in Teilen vor.

** Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 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 Neuenkirchen. Sie macht im Durchschnitt fast ein Viertel der ordentlichen Erträge aus. Das Gewerbesteueraufkommen unterliegt in Neuenkirchen jedoch großen Schwankungen. 2018 bis 2022 liegt dieses durchschnittlich bei 8,02 Mio. Euro, bei einer Bandbreite von 6,19 Mio. Euro (2020) bis 10,88 Mio. Euro (2022). Die Gewerbesteuererträge 2021 und 2022 haben die Planung nochmals deutlich übertroffen. Die Gemeinde Neuenkirchen hat die Gewerbesteuer unter Beachtung der örtlichen Begebenheiten und der Annahme eines Rückganges ab 2022 für 2023 bis 2026, obgleich die Orientierungsdaten des Landes NRW¹¹ Steigerungsraten vorsehen, geplant.
- Die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) bilden auch in der Haushaltsplanung eine der wichtigsten Ertragspositionen der Gemeinde Neuenkirchen. Sie machten 2022 21,23 Prozent der ordentlichen Erträge aus. Im Eckjahresvergleich 2022 bis 2026 geht die Gemeinde insgesamt von einer Steigerung von 2,06 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 **Familienausgleichsleistungen** hat Neuenkirchen auf Grundlage der Modellrechnung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung Nordrhein-Westfalen (GFG 2023) geplant, die weitere Planung basiert auf den Orientierungsdaten. Die **Abrechnung der Einheitslasten** endete 2021. Neuenkirchen hat richtigerweise ab 2022 keine Erträge mehr geplant. Damit

¹¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022, Az. 304-46.05.01-264/22 (Orientierungsdaten 2023 – 2026 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung).

bleiben die bisher erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit einen Haushaltsausgleich. Allerdings werden die Mindererträge durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen mehr als kompensiert.

- Die Höhe der **Schlüsselzuweisungen** basiert auf den Modellrechnungen zum GFG 2023. Für 2023 plant die Gemeinde mit 1,87 Mio. Euro. Von 2024 bis 2026 rechnet sie mit moderaten, von den Orientierungsdaten vorgegebenen, jährlichen Steigerungsraten. Für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung liegen die prognostizierten Steigerungsraten bei 1,8 bis 4,7 Prozent.
- Die Verringerungen bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** zum Ist-Ergebnis 2022 beruhen hauptsächlich auf ausbleibenden Einmalerträgen wie der Überschussabrechnung der Jugendamtsumlage durch den Kreis Steinfurt und Vereinbarung mit dem Kreis Steinfurt über die Umstufung einer Teilstrecke der Kreisstraße K57.
- Unter den **sonstigen ordentlichen Erträgen** hat die Gemeinde Neuenkirchen überwiegend für 2023 bis 2026 Erträge aus der Vermarktung neuer Wohnbaugebiete und Erträge aus der Auflösung von sonstigen Sonderposten eingeplant, was sich bei den jeweiligen Jahresergebnissen entsprechend als Verbesserung bemerkbar macht.

Die Gemeinde Neuenkirchen 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 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 Neuenkirchen kalkuliert die **Personalaufwendungen** auf Grundlage der im Stellenplan vorgesehenen Planstellen und unter Berücksichtigung von Besoldungs- und Tarifierpassungen sowie tariflichen Stufensteigerungen. Der Planansatz 2023 sieht im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2022 eine Steigerung von 7,82 Prozent vor. In der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung setzt Neuenkirchen eine jährliche Steigerung von drei bis vier Prozent an. Ausgehend von 2022 beträgt die jährliche Änderung bis 2026 4,46 Prozent. Inwieweit die Konsolidierung auch in den nächsten Jahren, gerade im Hinblick auf ständig steigende Anforderungen an die Gemeinde gelingt, bleibt abzuwarten. Auch aufgrund des im April 2023 erzielten Tarifergebnis wird die mittelfristige geplante Steigerung ggf. nicht ausreichen. Die Planung ist zum neuen Haushaltsjahr 2024 erneut zu überprüfen. Aus Sicht der gpaNRW besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Vermögens der Gemeinde, Kosten für die Lehr- und Lernmittel, die Schülerbeförderung und Kostenerstattungen. Die Planung für 2023 geht im Vergleich zum Vorjahresergebnisses von einer Steigerung um 32,2 Prozent aus. Begründet wird dies u. a. mit den massiv gestiegenen Energie-, Rohstoff- und Baupreisen. Einen großen Anteil der Mehraufwendungen bilden hierbei die Energiekosten (Bewirtschaftung mit Strom und Heizung) mit ca. 992.000 Euro, die jedoch gleichzeitig nach dem NKF-CUIG isoliert werden. Im mittelfristigen Planungszeitraum plant die Gemeinde Neuenkirchen mit abnehmenden Ansätzen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Diese werden sich ausgehend von 2023 bis 2026 um rund 515.000 Euro reduzieren. Unter Beachtung der starken Ansatzanhebung in 2023 liegt der Planansatz für 2026 1,72 Mio. Euro über dem Ist-Ergebnis 2022. Ausgehend von 2022 bedeutet dies eine jährliche durchschnittliche Steigerung von rund 5,22 Prozent. Mit Blick auf den allgemeinen Trend der Kostenentwicklung insbesondere bei Energie- und Baukosten birgt diese Planung dennoch zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.
- Die Gemeinde Neuenkirchen hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ richtigerweise eingeplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Gemeinde Steigerungsraten entsprechend der geplanten Gewerbesteuer der Referenzperioden ein.
- Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Gemeinde Neuenkirchen in ihrer Planung für das Jahr 2023 einen Umlagehebesatz in Höhe von 28,7 Prozent sowie die Modellrechnung zum GFG 2023. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden dabei durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Gemeinde Neuenkirchen sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Der Kreis Steinfurt hat den Hebesatz für 2023 um 1,9 Punkte gegenüber 2022 auf 29,7 Prozent erhöht. In der mittelfristigen Planung wird eine Steigerung zwischen 1 und 2 Prozent zugrunde gelegt. 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 Kreisumlage verdeutlicht die finanzielle Belastung der Gemeinde durch den Kreis.
- Auch bei der **Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Gemeinde Neuenkirchen einen Umlagehebesatz (26,11 Prozent) und die Modellrechnung zum GFG 2023. Der Kreis Steinfurt hat den Hebesatz für 2023 um 1,15 Prozent gegenüber 2022 auf 26,15 Prozent verringert. In der mittelfristigen Planung wird mit einer jährlichen Steigerungsrate von ungefähr 1 Prozent kalkuliert. Die von Neuenkirchen angesetzten Steigerungen der Jugendamtsumlage ab 2023 berücksichtigt die Umlageplanung des Kreises Steinfurt. Die gpaNRW sieht bei der Planung somit kein haushaltswirtschaftliches Risiko.
- Die **bereinigten Transferaufwendungen** (ohne Steuerbeteiligung, Kreis- und Jugendamtsumlage) sinken in der Planung um jährlich durchschnittlich 15,82 Prozent. Ursächlich für den Rückgang bis 2026 ist die Bildung einer Rückstellung in 2022 für die erhöhte Heranziehung zu Umlagen. Hierdurch fällt das Ist-Ergebnis 2022 deutlich höher aus als ursprünglich geplant. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko aus dieser Planung ist nicht ersichtlich.

- Im Aufwandsbereich fällt vor allem die Entwicklung der **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** auf. Ausgehend von 2022 steigen diese bis 2026 jährlich um rund 145,46 Prozent. Der Planansatz für 2026 sieht im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2022 in Höhe von 5.646 Euro eine Anhebung der Zinsaufwendungen um 199.353 Euro vor. 2026 wird mit Aufwendungen in Höhe von 205.000 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. Die Bedeutung von Krediten, sowohl kurzfristige zur Liquiditätssicherung als auch längerfristige für Investitionen, gewinnt bei der Gemeinde Neuenkirchen 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.

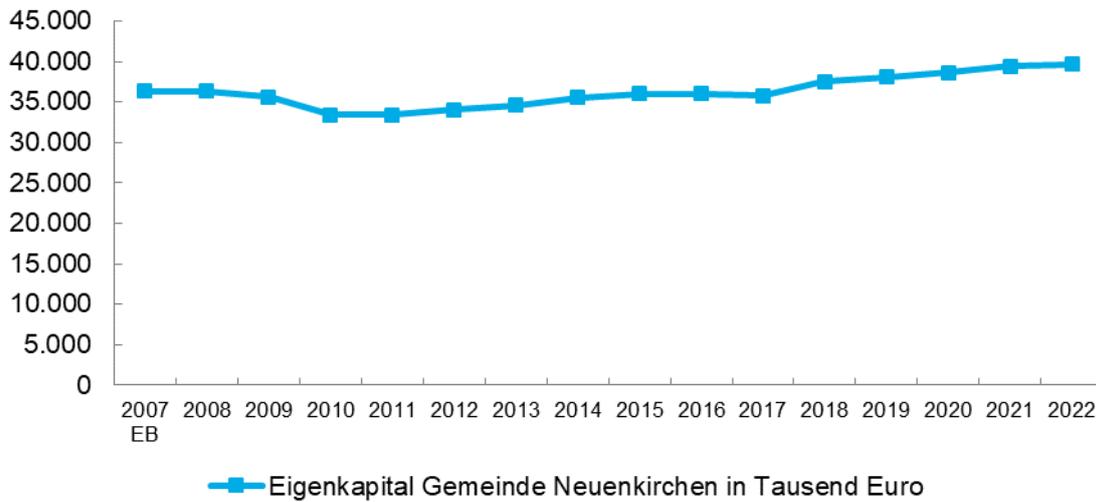
Retrospektiv übertrafen ab 2017 die erzielten Jahresergebnisse die Planungen durchgehend. Dabei fallen die Erträge ab 2018 jährlich durchschnittlich um ca. 5,2 Prozent höher aus als die Ansatzplanungen vorsahen. Maßgeblich beeinflusst werden diese Ergebnisse von den Gewerbesteuererträgen. Diese liegen in den Jahren 2016 bis 2022 durchschnittlich 720.000 Euro über den jeweiligen Haushaltsansätzen. Auch die sonstigen ordentlichen Erträge fallen im Betrachtungszeitraum durchschnittlich um 356.000 Euro höher aus als der Planansatz vorsah. Ursächlich sind hier u. a. höhere Erträge bei der Veräußerung von Grundstücken und die Auflösung bzw. Herabsetzung von Rückstellungen. Bei den Aufwendungen hingegen ist im selben Zeitraum lediglich eine Ansatzüberschreitung von durchschnittlich jährlich 1,97 Prozent zu verzeichnen. Insgesamt wird deutlich, dass die Gemeinde Neuenkirchen aufgrund ihrer vorsichtigen Ertragsplanung in den zurückliegenden Jahren die leichten Überschreitungen der Ist-Aufwandsansätze durch stärker gestiegene Ist-Ergebnisse im Ertragsbereich ausgleichen konnte. Inwieweit dies auch in Zukunft für die Kommune der Fall sein wird bleibt, auch vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation, abzuwarten.

1.3.4 Eigenkapital

- Aufgrund der zuletzt positiv ausgefallenen Jahresergebnisse hat sich das Eigenkapital erhöht. Die Gemeinde Neuenkirchen weist im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus. Die geplanten Defizite ab 2023 werden das vorhandene Eigenkapital jedoch verhältnismäßig stark reduzieren.

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

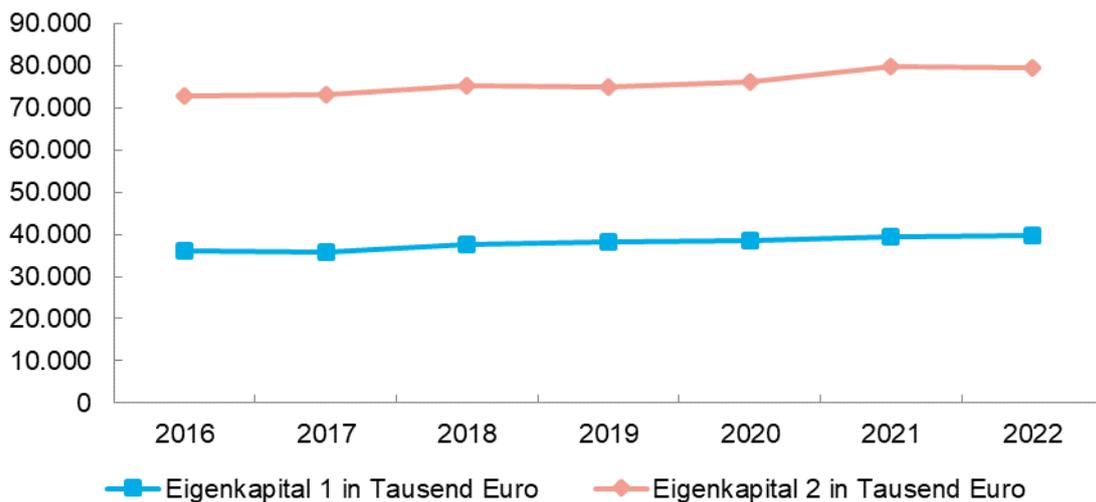
Eigenkapital Gemeinde Neuenkirchen in Tausend Euro 2007 bis 2022



EB = Eröffnungsbilanz

Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz ist das Eigenkapital der Gemeinde Neuenkirchen bis 2022 um neun Prozent von anfänglich 36,35 Mio. Euro auf 39,62 Mio. Euro gestiegen. Diese Entwicklung folgt allerdings nicht einem durchgehenden Trend. Bis 2010 reduziert sich das Eigenkapital um rund 2,91 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind Korrekturbuchungen gegen die Allgemeine Rücklage. Ab 2011 gelingt es der Gemeinde Neuenkirchen die Dynamik des Rückgangs zu stoppen und den Trend umzukehren.

Eigenkapital Neuenkirchen in Tausend Euro 2016 bis 2022



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 5 dieses Teilberichtes.

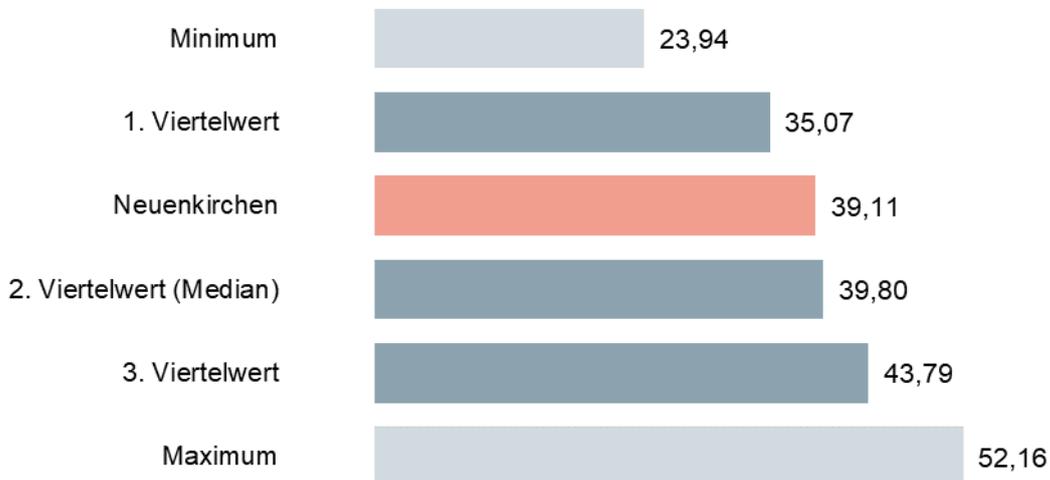
Das Eigenkapital der Gemeinde Neuenkirchen ist in dem betrachteten Zeitraum aufgrund der zuletzt positiv ausgefallenen Jahresergebnisse um rund 3,58 Mio. Euro gestiegen. Die Jahresüberschüsse wurden der Ausgleichsrücklage zugeführt und haben diese weiter gestärkt. Die

Gemeinde plant jedoch ab 2023 ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese wird sich bis 2026 voraussichtlich um insgesamt rund 7,93 Mio. Euro verringern. Die Ausgleichsrücklage wird dadurch im mittelfristigen Planungszeitraum von 10,64 Mio. Euro auf 2,71 Mio. Euro zurückgehen. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 75 Prozent. Ferner wird die geplante Änderung des NKF-CUIG, die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung der Isolation mit dem Jahr 2023 auslaufen zu lassen, zu signifikanten Jahresfehlbedarfserhöhungen ab 2024 führen. Die Ausgleichsrücklage könnte hierdurch vollständig aufgezehrt werden.

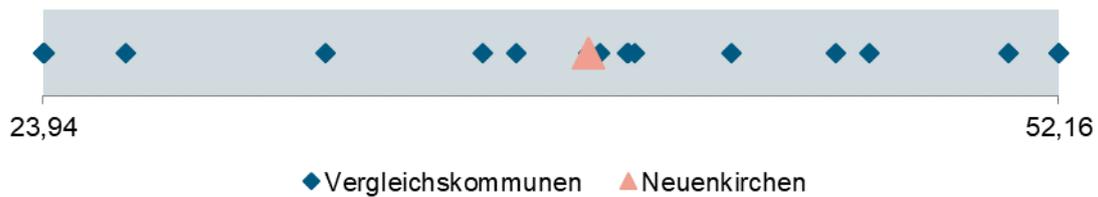
Das ist eine Entwicklung, die es durchaus kritisch zu beobachten gilt. In diesem Zusammenhang wird auf das Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ verwiesen.

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 Neuenkirchen diese außerordentlichen Erträge ausgewiesen. Bis einschließlich 2023 sind dies rund 2,1 Mio. Euro. Neuenkirchen plant derzeit, die Option der Ausbuchung gegen die Allgemeine Rücklage zu wählen - dies würde zu einer Verringerung der Allgemeinen Rücklage von 28,98 Mio. Euro auf 26,88 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 41.940 Euro jährlich.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Die Gemeinde Neuenkirchen ordnet sich im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquote 1 knapp unterhalb des Medians ein.

Bezieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Die Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Neuenkirchen beträgt 2021 rund 79 Prozent. Damit befindet sich die Gemeinde Neuenkirchen nahe dem Maximum unter den Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Jahr	Neuenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2021	79,12	49,23	62,13	69,40	75,45	79,94	16

Die bei der Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Neuenkirchen 2021 enthaltenen Beträge der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Zwar haben sich die Sonderposten aus Beiträgen von 2016 bis 2022 um 2,85 Mio. Euro auf 11,61 Mio. Euro reduziert, gleichzeitig sind jedoch die Sonderposten für Zuwendungen im selben Zeitraum von 22,43 Mio. Euro auf 28,33 Mio. Euro angestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von 26,27 Prozent bzw. 5,89 Mio. Euro.

Diese Entwicklung schlägt sich auch in den Ergebnisrechnungen der Gemeinde nieder. Die Gemeinde Neuenkirchen generierte Erträge aus der Auflösung der Sonderposten für Zuwendungen in 2021 von 1,47 Mio. Euro und 2022 von 1,54 Mio. Euro.

Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2021

Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG 2021

Neuenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
38,69	11,61	25,50	36,12	42,31	54,02	33

Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG 2021

Neuenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
78,98	45,34	59,78	68,41	77,70	84,12	33

Ausgleichsrücklage je Einwohner in Euro 2021

Neuenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
753	0,00	310	551	886	1.697	33

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

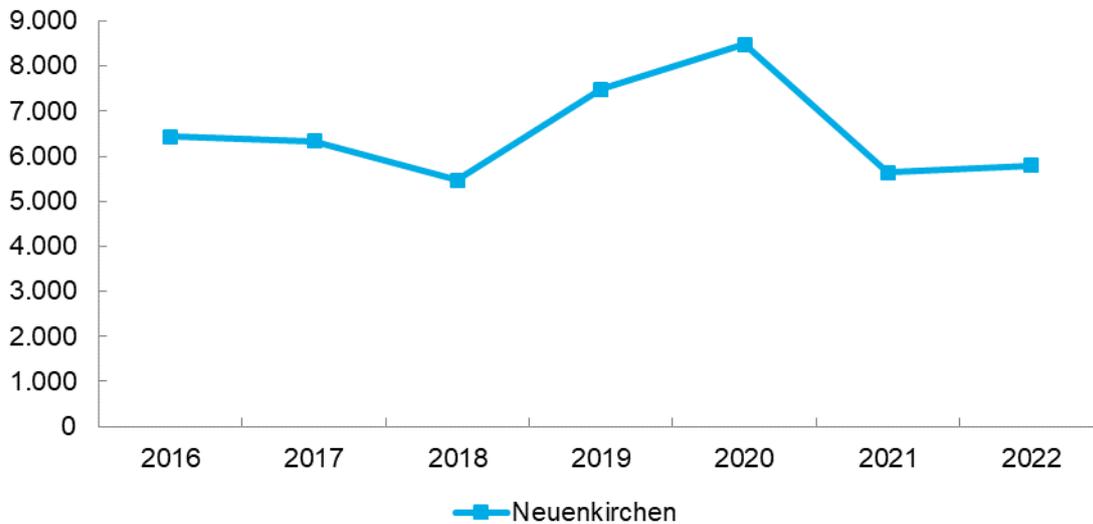
- Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Neuenkirchen haben sich seit der letzten Prüfung weiter reduziert. Die Gemeinde setzt ihren klaren Entschuldungskurs damit fort. In den künftigen Haushaltsjahren machen geplante Investitionsvorhaben die Aufnahme neuer Investitionskredite erforderlich. Die Verbindlichkeiten werden sich demnach erhöhen.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Unter Einbeziehung der Beteiligungen entwickeln sich die Verbindlichkeiten der Gemeinde Neuenkirchen wie folgt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Neuenkirchen in Tausend Euro 2016 bis 2022



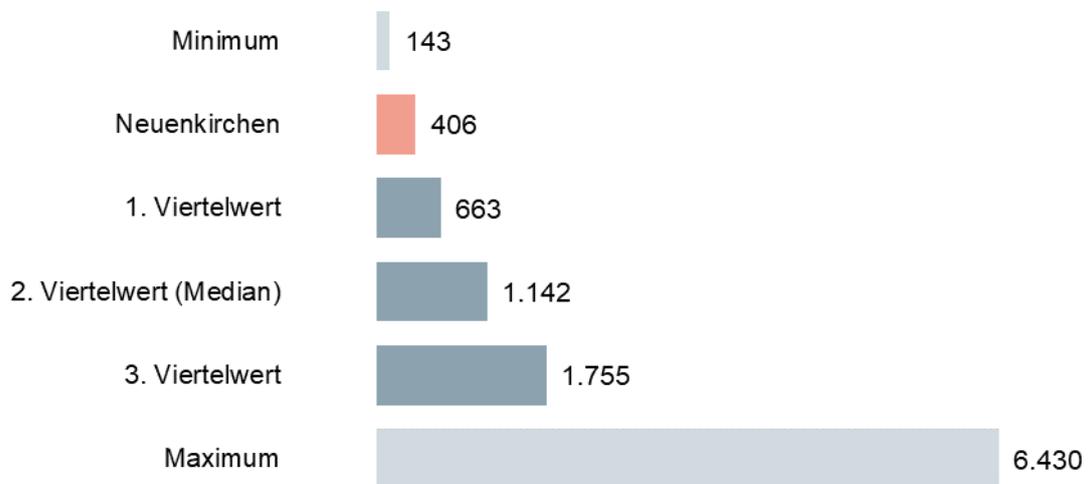
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2022 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Im Eckjahresvergleich gehen die Gesamtverbindlichkeiten in Summe um ca. 627.000 Euro auf 5,80 Mio. Euro zurück. Im Anhang stellen wir in Tabelle 6 die Entwicklung detailliert dar.

Ursächlich für diesen Rückgang sind insbesondere die Kreditverbindlichkeiten der Gemeinde. Positiv ist, dass es der Gemeinde gelingt ihre Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten mit der Zeit stetig zu reduzieren. Die Kreditverbindlichkeiten sinken um Eckjahresvergleich 2016 zu 2022 um insgesamt 1,14 Mio. Euro auf knapp 1,74 Mio. Euro. Davon entfallen zum 31. Dezember 2022 594.776 Euro auf Kreditverbindlichkeiten aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“. Sämtliche Tilgungs- und Zinsleistungen dieser Kreditverbindlichkeiten übernimmt das Land Nordrhein-Westfalen. Kredite zur Liquiditätssicherung waren seit 2016 nicht zu berücksichtigen. Der zeitweise Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten Konzern in den Jahren 2019 und 2020 ist auf erhaltene Anzahlungen zurückzuführen.

In den interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde 2021 wie folgt ein:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



Im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Gemeinde Neuenkirchen befindet sie sich nahe dem Minimumwert. Lediglich zwei andere Vergleichskommune weisen 2021 geringere Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner auf.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Anlagevermögen Gemeinde Neuenkirchen 2021

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Neuenkirchen in Jahren	Ø RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	40	80	80	19	76,20
Verwaltungsgebäude	40	80	80	30	62,50
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	37	53,96
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	27	55,13
Schulen – alle Schulformen	40	80	80	43	46,56
Schulsporthallen	40	60	65	19	71,15
Tageseinrichtungen für Kinder	40	70	70	47	33,46
Abwasserkanäle	40	80	50	35	29,14
Straßen- und Wirtschaftswege	30	60	55	25	54,78

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

Die Gemeinde Neuenkirchen hat sich bei einigen Gebäuden und baulichen Anlagen für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. 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 Gemeinde Neuenkirchen weist im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 eine kontinuierlich hohe Investitionsaktivität auf. 2021 erreicht sie eine Investitionsquote von rund 145 Prozent. Im

jährlichen Durchschnitt seit 2016 liegt die Investitionsquote bei etwa 184 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 Neuenkirchen dabei zu einem großen Teil durch Zuwendungen Dritter finanzieren.

Der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit lag bei den **Gebäuden**. Deren Bilanzwert hat sich seit 2016 um rund 7,78 Mio. Euro (37,17 Prozent) erhöht. Trotz der hohen Investitionsquote sind die Anlagenabnutzungsgrade einiger Gebäudeklassen und damit der Verzehr des gemeindlichen Anlagevermögens seit der letzten überörtlichen Prüfung fortgeschritten. In einigen Bereichen konnte die Gemeinde die Abnutzung jedoch verlangsamen oder sogar reduzieren.

Die Anlagegüter der Gemeinde Neuenkirchen sind im Mittelwert tendenziell bis ca. zur Hälfte abgenutzt und abgeschrieben. Wobei trotzdem überwiegend noch relativ lange Restnutzungszeiten zu berücksichtigen sind.

Dennoch sind einige Abnutzungsgrade der betrachteten Gebäudeklassen vergleichsweise weit fortgeschritten. Die auffällig hohen Anlagenabnutzungsgrade bei den Schulsporthallen lässt zunehmende hohe Reinvestitionsbedarfe erwarten. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Gemeinde Neuenkirchen im Betrachtungszeitraum werterhaltende Maßnahmen an diesem Gebäudetyp Sporthallen umgesetzt hat. Diese überwiegend rein konsumtiven Maßnahmen führen jedoch nicht zu einer Anhebung bzw. Verbesserung der Nutzungsdauer.

Bei den **Verkehrsflächen** zeigen die Daten der Anlagenbuchhaltung einen Anlagenabnutzungsgrad von 54,78 Prozent. Die gpaNRW setzt hier einen Richtwert von 50 Prozent an, der eine ausgewogene Altersstruktur ausweist. Der Richtwert ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Die Gemeinde Neuenkirchen liegt oberhalb dieses Richtwertes.

Der Bilanzwert beim Straßennetz ist im Eckjahresvergleich 2016 zu 2022 nahezu unverändert bei rund 20 Mio. Euro. Die Gemeinde hat es durch investive Maßnahmen geschafft zumindest die Reduzierung des Bilanzwertes durch die jährliche Abschreibung zu kompensieren.

Neben Investitionen ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen für deren Erhalt relevant. Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche legt die gpaNRW einen Richtwert von 1,30 Euro zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (MFinStrKom – Ausgabe 2019). Neuenkirchen liegt 2021 mit 0,56 Euro je qm erkennbar unterhalb dieses Richtwertes. Der Richtwert ist als grobe Orientierung zu verstehen. Entscheidend für die Planung der Unterhaltungsaufwendungen und Investitionsmaßnahmen ist der tatsächliche Zustand der Straßen aus der durchzuführenden körperlichen Inventur.

Im Haushaltsplan 2023 sind Investitionsauszahlungen von 16,26 Mio. Euro eingeplant. Die wesentlichen Investitionsmaßnahmen sind hierbei:

- Erwerb von Grundstücken und Gebäuden (1,52 Mio. Euro)
- Sanierung und Erweiterung (4 Mehrzweckräume) Lindenschule, Teilstandort Neuenkirchen (2,45 Mio. Euro – Gesamtkosten der Maßnahme 4,65 Mio. Euro)

- Umgestaltung Kirchring und Umfeld St. Anna Kirche (860.000 Euro – Gesamtkosten der Maßnahme 1,11 Mio. Euro)
- Regenwasserkanal Kreyenburg und Regenrückhaltebecken Hasenhügel (790.000 Euro – Gesamtkosten der Maßnahme 1,37 Mio. Euro)
- Erneuerung Rathaus (310.000 Euro – Gesamtkosten der Maßnahme 340.000 Euro)
- Anfinanzierung Neubau Feuerwehrgerätehaus (100.000 Euro – Gesamtkosten der Maßnahme 6,1 Mio. Euro)
- Um die Energieeffizienz zu steigern und die Energiekosten zu minimieren, setzte die Gemeinde Neuenkirchen zudem eine Vielzahl von energetischen Maßnahmen um. Auch diese dienen dazu, die Substanz zu erhalten und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

Die Gemeinde Neuenkirchen plant 2023 bis 2026 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 35,11 Mio. Euro. Hiervon entfallen allein rund 7,21 Mio. Euro auf Maßnahmen an Verkehrsflächen und -anlagen.

Insgesamt liegt das geplante Investitionsvolumen deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr. Es ermöglicht daher, 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 Neuenkirchen 2023 bis 2026 auf rund 42,29 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 wird 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“.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Von 2016 bis 2022 verzeichnet die Gemeinde Neuenkirchen einen Finanzmittelfehlbetrag von insgesamt knapp 2,06 Mio. Euro. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist dagegen nahezu durchgehend deutlich positiv. Im Betrachtungszeitraum kann die Gemeinde ihre Investitionen nur in Teilen aus eigener Kraft finanzieren. Große Bedeutung haben im investiven Bereich daher Zuwendungen Dritter. Zum Bilanzstichtag 31.12.2022 betragen die liquiden Mittel der Gemeinde Neuenkirchen 3,31 Mio.

Salden der Finanzplanung Neuenkirchen in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.245	-1.772	-1.150	-1.049
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11.080	-4.197	-3.383	-4.140
= Finanzmittelüberschuss/ fehlbetrag	-13.325	-5.969	-4.532	-5.189
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11.771	-228	-228	-227
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.554	-6.198	-4.760	-5.416

Ab dem Jahr 2023 plant die Gemeinde Neuenkirchen durchgehend mit abnehmenden Finanzmittelbeständen. Zwar kann die Gemeinde Neuenkirchen pandemie- und kriegsbedingte Mehraufwendungen und Mindererträge, die ihren Haushalt im Planungszeitraum bis 2023 belasten, als außerordentlichen Ertrag zunächst neutralisieren. Diese Erträge sind indes nicht mit Einzahlungen verbunden. Bis 2026 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit so mit insgesamt 5,88 Mio. Euro belastet. Die Liquiditätsreserven Neuenkirchens ermöglichen es der Gemeinde nicht diesen Zeitraum zu überbrücken, ohne dass Kredite zur Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden müssen.

Seit 2016 ist der Saldo aus Investitionstätigkeit negativ. In den Jahren 2023 bis 2026 plant die Gemeinde umfangreiche Investitionen in das gemeindliche Anlagevermögen, aus denen umfassende Finanzierungsbedarfe entstehen. Diese kann die Gemeinde zumindest geringfügig durch Einzahlungen aus Grundstücksverkäufen decken. Daneben plant Neuenkirchen die Aufnahme neuer Investitionskredite. Bis 2026 plant die Gemeinde Neuenkirchen Auszahlungen für Investitionstätigkeiten von 42,29 Mio. Euro.

Für die Finanzierung der Investitionen in das gemeindliche Anlagevermögen plant die Gemeinde Neuenkirchen wie auch in den Vorjahren mit der Aufnahme zusätzlicher Kredite sowie einer Reduzierung ihrer Liquiditätsbestände. Daneben werden auch Unterhaltung und bilanzielle Abschreibung der Gebäude sowohl die Ergebnis- als auch die Finanzrechnung zusätzlich belasten.

Anstehende Investitionsentscheidungen sollten durch die Gemeinde Neuenkirchen daher besonders kritisch hinterfragt werden. Eine an die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Kommune angepasste Investitionsplanung verbessert künftige finanzielle Handlungsspielräume und trägt zudem dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit Rechnung

Wie bereits dargelegt (Kapitel 1.3.5.2 „Reinvestitionsbedarfe“), bleibt abzuwarten ob die Gemeinde Neuenkirchen ihre Investitionsplanung tatsächlich realisieren kann. Auch in den vergangenen Jahren seit 2016 hat die Gemeinde die Haushaltsansätze für investive Auszahlungen überwiegend nicht ausschöpfen können. In diesem Zusammenhang wird erneut auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen.

1.3.5.4 Rückstellungen

Rückstellungen Gemeinde Neuenkirchen in Tausend Euro 2016 bis 2022

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pensionsrückstellungen	7.610	7.981	8.248	8.595	9.098	9.686	10.083
Instandhaltungsrückstellungen	1.321	721	1.578	1.460	1.042	1.208	971
Sonstige Rückstellungen	968	1.065	1.010	777	839	618	3.413
Summe der Rückstellungen	9.899	9.767	10.836	10.833	10.979	11.513	14.467

Die Gemeinde Neuenkirchen hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Gemeinde von 2016 bis 2021 durchschnittlich mit jährlich rund 0,42 Mio. Euro. Insgesamt haben die Pensionsrückstellungen 2021 mit 9,69 Mio. Euro einen Anteil von rund 84 Prozent an den Rückstellungen. Neuenkirchen hat mit 11,42 Prozent eine im Verhältnis zu anderen größengleichen Kommunen überdurchschnittliche Rückstellungsquote. Mit einer Rückstellungsquote Pensionen von 9,61 Prozent bewegt sich die Gemeinde im interkommunalen Vergleich nahe dem Maximumwert.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme entlasten. 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.

2022 sind die sonstigen Rückstellungen stark gestiegen. Hintergrund ist die Bildung einer Rückstellung für die erhöhte Heranziehung von Umlagen nach § 37 Abs. 5 KomHVO NRW in Höhe von 2,65 Mio. Euro. Daneben bildet Neuenkirchen hier vorrangig Personalarückstellungen (rund 461.000 Euro) ab.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Neuenkirchen konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.

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.

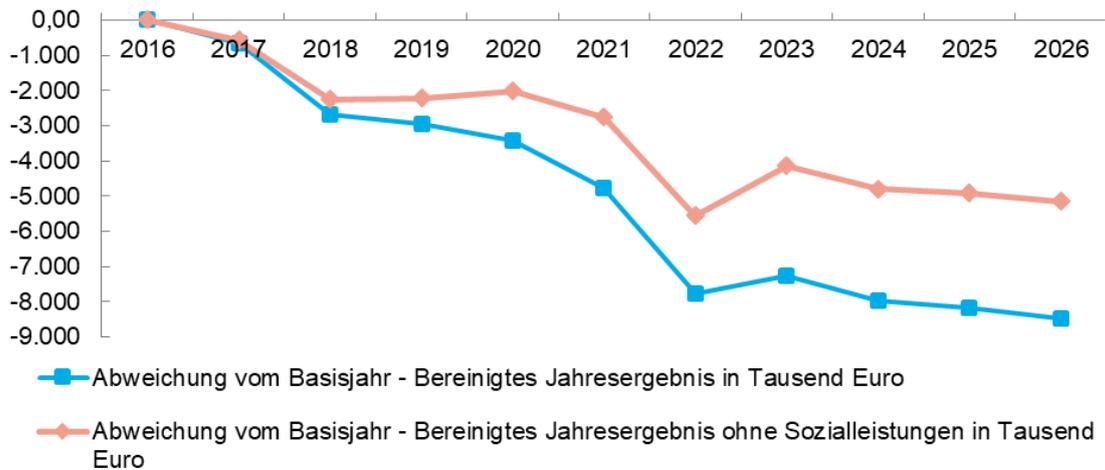
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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 Neuenkirchen** 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 Neuenkirchen 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 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigzte Jahresergebnisse Neuenkirchen in Tausend Euro 2016 bis 2026



2016 bis 2022 Ist-Ergebnisse (2022: Entwurf), danach Planwerte

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

Die negative Entwicklung über den gesamten Zeitraum zeigt, dass die bisherigen 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 2022 um 7,76 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 Tarifierhöhungen. Der fallende Kurvenverlauf steht im Kontrast zum Verlauf der tatsächlichen Jahresergebnisse. Die Gemeinde Neuenkirchen hat trotz der Corona-Krise bis zuletzt von guten Rahmenbedingungen profitieren können.

Die positive Entwicklung der tatsächlichen Jahresergebnisse 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 2022 um rund 924.000 Euro zu. Positiven Einfluss nehmen dabei insbesondere

- die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (ca. 2,79 Mio. Euro),
- die sonstigen Transfererträge (ca. 435.000 Euro) und
- die Grundsteuern (ca. 160.000 Euro).

Diesen Positionen stehen allerdings auch Ertragseinbußen gegenüber, insbesondere bei

- den Kostenerstattungen und Kostenumlagen (ca. 1,92 Mio. Euro) und
- sonstigen ordentlichen Erträgen (872.000 Euro).

Die bereinigten Aufwendungen steigen dagegen im gleichen Zeitraum um 8,66 Mio. Euro an. Großen Anteil daran haben die bereinigten Transferaufwendungen (ca. 3,61 Mio. Euro), Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (ca. 1,95 Mio. Euro) und Personalaufwendungen (ca. 924.000 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.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ verringert sich das Defizit des bereinigten Jahresergebnisses 2022 um rund 6,66 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 547.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: rund 869.000 Euro
- Jugendamtsumlage: rund 5,25 Mio. Euro

Ab 2023 (Planwerte) verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse bis 2026 weiter, der Kurvenverlauf verliert jedoch an Dynamik. Zwar sinkt ab 2023 auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich - dies jedoch in einem leicht geringeren Umfang wie mit Sozialleistungen.

Bis 2026 plant Neuenkirchen die bereinigten Jahresergebnisse auf einem relativ stabilen Niveau. Die Planannahmen bauen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Gemeinde Neuenkirchen nur begrenzt gesteuert werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Die Gemeinde Neuenkirchen 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.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Gemeinde Neuenkirchen hat ihre Hebesätze bei der Grund- und Gewerbesteuer zuletzt mit der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2011 angehoben.

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

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

	Gemeinde Neuenkirchen	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2022
Grundsteuer A	190	330	288	292	247
Grundsteuer B	380	528	585	547	479
Gewerbesteuer	400	442	452	445	414

Die Gemeinde Neuenkirchen hielt bislang ihr Hebesatzniveau unter den dargelegten Vergleichswerten. Unter Berücksichtigung der örtlichen Standards stellt das einen Vorteil für die Steuerpflichtigen dar, da relativ große Differenzen festzustellen sind. Gleichzeitig ergibt sich aus dem örtlichen Hebesatzniveau aber auch ein finanzwirtschaftlicher Nachteil. Diesen konnte die Gemeinde Neuenkirchen bislang kompensieren.

Kommunen, deren örtliche Grundsteuerhebesätze unter den fiktiven Hebesätzen liegen, werden im kommunalen Finanzausgleich tendenziell benachteiligt. Ihnen wird eine fiktive Steuerkraft angerechnet, die höher ist als ihre tatsächliche. Dies reduziert den Anspruch auf Schlüsselzuweisungen, da diese steuerkraftabhängig verteilt werden und die tatsächliche Steuerkraft der Gemeinde geringer ist als die im Finanzausgleich unterstellte. Verschärfend kommt hinzu, dass die fiktiv überhöhte Steuerkraft auch bei der Ermittlung der Kreisumlage herangezogen wird, die die Kommune an den Kreis abzuführen hat.

Kommunen, deren tatsächliche Hebesätze über den vorgegebenen Einheitswerten liegen, werden hingegen künstlich „arm“ gerechnet. Diese Kommunen erhalten im System des kommunalen Finanzausgleichs höhere Zuweisungen als ihnen unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Steuereinnahmekraft zustehen würden.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Neuenkirchen verfügen unterjährig über grundlegende Informationen für die Haushaltsausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die unterjährigen Finanzzwischenberichte. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung kann Neuenkirchen nicht einhalten.

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 Neuenkirchen** 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.¹² Diese Frist hat die Gemeinde Neuenkirchen einhalten können.

Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse konnte die Gemeinde Neuenkirchen in der Vergangenheit stets einhalten.

→ **Empfehlung**

Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Gemeinde Neuenkirchen die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.

Die Verwaltung der Gemeinde Neuenkirchen unterrichtet den Rat beziehungsweise den Haupt- und Finanzausschuss unterjährig zur Entwicklung und laufenden Haushaltsausführung. Daneben erfolgen situations- und maßnahmenbezogene Berichtserstattungen in den jeweilig zuständigen Gremien. Die Kämmererei erstellt den Bericht zur gemeindlichen Finanzlage in Abstimmung und mit Zuarbeit der produktverantwortlichen Fachbereiche.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Neuenkirchen überträgt überwiegend investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der Auszahlungsermächtigungen hat sich dabei zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig nimmt die Gemeinde 2016 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur zu rund 35 Prozent in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

¹² 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.

Die **Gemeinde Neuenkirchen** überträgt überwiegend investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Dabei hat sich das Volumen der investiven Ermächtigungen in den letzten Jahren deutlich erhöht. Allerdings schöpft die Gemeinde nur durchschnittlich 35 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze bei den investiven Auszahlungen aus. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

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

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

Die Gemeinde Neuenkirchen hat am 08. Mai 2017 die Grundsätze zur Ermächtigungsübertragung mittels Ratsbeschluss geregelt. Grundsätzlich soll die Möglichkeit der Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen und Auszahlungen für investive Zwecke nur sehr restriktiv genutzt werden. Beschränkend für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen gilt, dass diese nur übertragen werden dürfen, sofern der diesen Leistungen zugrundeliegenden Auftrag bereits im Vorjahr erteilt wurde. Die Übertragungen sind bezüglich der Dauer und des Umfangs auf die jeweilige Erforderlichkeit des Einzelfalles zu beschränken. Die jeweilige Übertragung ist sowohl hinsichtlich des grundsätzlichen Erfordernisses als auch der Dauer und des Umfangs zu begründen. Dem Rat ist eine entsprechende Übersicht gem. § 22 Abs. 4 KomHVO zur Kenntnis vorzulegen.

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

Ordentliche Aufwendungen Neuenkirchen 2016 bis 2022

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	26.626	25.696	27.302	27.410	27.930	30.404	31.562
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	77	576	172	69	62	106	261
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,29	2,24	0,64	0,25	0,22	0,35	0,83
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	26.703	26.272	27.154	27.371	27.992	30.510	31.823
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,29	2,19	0,63	0,25	0,22	0,35	0,82
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	25.622	25.044	27.300	27.674	27.585	30.032	34.650

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	95,95	95,33	100,54	101,11	98,55	98,43	108,88

Die Gemeinde Neuenkirchen macht im Betrachtungszeitraum nur untergeordnet Gebrauch von der Möglichkeit zur Übertragung konsumtiver Ermächtigungen.

Den größten Umfang haben die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen aus dem Jahr 2016 in das Jahr 2017 - hier kommt es insbesondere bei der Grundstücks- und Gebäudeunterhaltung zu hohen Aufwandsverschiebungen. Der Haushaltsansatz 2017 erhöht sich durch die gesamten Ermächtigungsübertragungen um ca. 2,24 Prozent.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2021



Im einwohnerbezogenen Vergleich mit 35 Kommunen der selben Größe gehört die Gemeinde 2021 zu den Kommunen mit überdurchschnittlich hohen konsumtiven Ermächtigungsübertragungen.



Bei den investiven Ermächtigungsübertragungen zeigt sich ein ähnliches Bild.

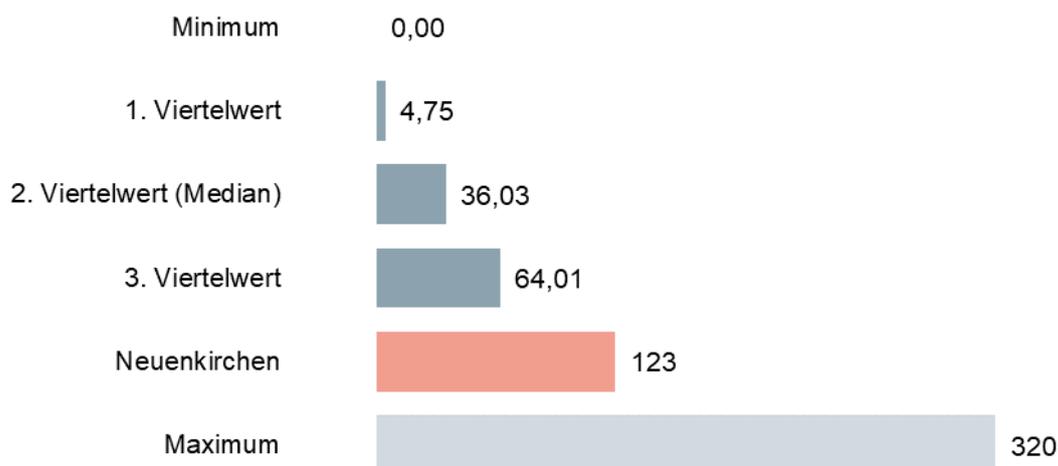
Investive Auszahlungen Neuenkirchen 2016 bis 2022

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.539	7.610	9.189	10.593	13.329	8.050	11.983

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.920	6.281	1.671	5.112	6.865	9.927	11.209
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	52,00	82,54	18,74	48,26	51,50	123,32	93,54
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	11.459	13.890	10.586	15.705	20.194	17.976	23.192
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	34,21	45,22	15,78	32,55	33,99	55,22	48,33
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.353	4.323	3.512	4.977	11.081	6.028	3.575
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	46,72	31,12	33,18	31,69	54,87	33,53	15,42

Die Gemeinde Neuenkirchen veranschlagt im Betrachtungszeitraum jährlich einen durchschnittlichen Ansatz für investive Auszahlungen von 9,76 Mio. Euro. Dabei werden nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen in die Folgejahre übertragen. In den letzten Jahren des Betrachtungszeitraumes sind die übertragenen Ermächtigungen stark gestiegen. In das Haushaltsjahr 2021 werden 9,93 Mio. Euro an Ermächtigungen übertragen. Dies sind mehr Ermächtigungen, als der originäre Haushaltsansatz für 2021 eigentlich vorsieht. Dadurch ergibt sich in diesem Jahr ein besonders hoher Ansatzerhöhungsgrad. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, inwieweit der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen prozentual erhöht wird. 2021 positioniert sich die Gemeinde Neuenkirchen im interkommunalen Vergleich mit 36 Kommunen derselben Größenklasse mit einem Ansatzerhöhungsgrad von 123 Prozent wie folgt:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2021

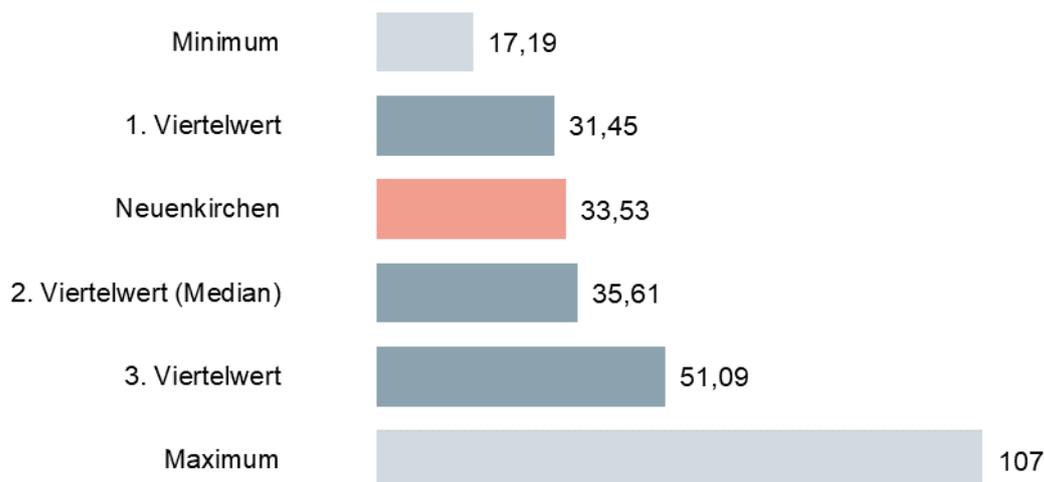


Lediglich drei Kommunen übertragen mehr investive Ermächtigungen ins Folgejahr als die Gemeinde Neuenkirchen in 2021.



Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung, welches verhindert, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen verfallen und im Folgejahr genutzt werden können. Die Gemeinde Neuenkirchen überträgt 2016 bis 2022 investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 6,43 Mio. Euro. Ihre Haushaltsansätze erhöht sie damit im Betrachtungszeitraum um durchschnittlich 67,13 Prozent. Zu hinterfragen ist jedoch, inwieweit die Gemeinde Neuenkirchen ihre fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich auch in Anspruch nehmen kann. Der Gemeinde gelingt dies im Betrachtungszeitraum durchschnittlich nur zu etwa 35 Prozent. 2021 positioniert sich Neuenkirchen mit einem Grad der Inanspruchnahme von 33,53 Prozent wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



Die **Gemeinde Neuenkirchen** gehört im interkommunalen Vergleich mit 33 Kommunen 2021 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einer geringen Inanspruchnahme ihrer fortgeschriebenen Ansätze für investive Auszahlungen. Die Gründe, die dazu führen, dass die Gemeinde Neuenkirchen die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Gemeinden nicht anders. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte die Gemeinde die beschriebene Situation und den Vergleich mit den anderen Gemeinden zum Anlass nehmen, seine Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen. Nach Aussage der Verwaltung werden für die Haushaltsplanung 2024 die investiven Haushaltsanmeldungen kritisch auf Umsetzbarkeit geprüft und entsprechend veranschlagt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Neuenkirchen 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 Neuenkirchen** akquiriert Fördermittel bisher dezentral. Zuständig für die Recherche und Beantragung von Fördermitteln sind die jeweiligen Fachbereiche. Die von Neuenkirchen abgerufenen Fördermittel werden überwiegend für die Umsetzung von Baumaßnahmen gewährt. Aus diesem Grund verfügt der Fachbereich III – Planen und Bauen von Neuenkirchen über die größte Erfahrung mit der Recherche und Beantragung von Fördermitteln. Wollen andere Fachbereiche Fördermöglichkeiten wahrnehmen, zuletzt verstärkt im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Schulen oder zur Anschaffung von Elektrofahrzeugen, kann der Fachbereich III 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 Neuenkirchen 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.
- 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 Neuenkirchen** weist im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2022 eine durchschnittliche Drittfinanzierungsquote von 66,84 Prozent auf. Die Gemeinde belegt im interkommunalen Vergleich 2021 mit einer Drittfinanzierungsquote von 62,26 Prozent eine überdurchschnittliche Positionierung. Die Gemeinde Neuenkirchen 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.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Neuenkirchen 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 Neuenkirchen die Fachbereiche 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 die eingeplanten Einzahlungen und Erträge für die künftigen Haushaltsjahre.

Nach Aussage der Gemeinde Neuenkirchen 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.

Ein Fördercontrolling mit separatem Berichtswesen existiert in der **Gemeinde Neuenkirchen** noch nicht. Diesbezügliche Zuständigkeiten sind dementsprechend ebenfalls nicht geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen 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 Neuenkirchen bislang ebenfalls nicht etabliert. 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.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Neuenkirchen 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 Neuenkirchen:

Kreditportfolio Neuenkirchen am 31. Dezember 2022

Kennzahlen	2022
Kreditverbindlichkeiten in Tausend Euro	1.742
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	15
davon aus dem Programm Gute Schule 2020*	4
Anzahl der Kreditgeber	2
Anzahl Derivate	0

* Diese Kredite hat die Gemeinde zwar zu bilanzieren, Zins und Tilgung leisten jedoch das Land.

Die **Gemeinde Neuenkirchen** hat vergleichsweise geringe Verbindlichkeiten aus Krediten. Sie hat diese zuletzt weiter reduzieren können. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und 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 Neuenkirchen 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 Neuenkirchen 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 Neuenkirchen 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 Neuenkirchen** kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht.

Die Gemeinde Neuenkirchen 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 bemüht sich Neuenkirchen 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. In der Gemeinde Neuenkirchen haben sich bereits feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Vor der Kreditaufnahme holt die Verwaltung mehrere Angebote ein. Das wirtschaftlichste Angebot wählt Neuenkirchen 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.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Neuenkirchen 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 Neuenkirchen zum 31.12.2022

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	3.314
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	36
Ausleihungen in Tausend Euro	775

Die **Gemeinde Neuenkirchen** 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 hält die Gemeinde auf ihren Geschäftskonten. Kurzfristige Geldanlagen, beispielsweise Festgelder, hat die Gemeinde Neuenkirchen bis zuletzt nicht mehr getätigt.

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 Neuenkirchen 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 Neuenkirchen beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen 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 Dienst-anweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Gemeinde Neuenkirchen 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 Neuenkirchen kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die Neuenkirchen in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

Die Gemeinde Neuenkirchen 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.

1.5 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 Neuenkirchen konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten.	60	E1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	62
F2	Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Neuenkirchen verfügen unterjährig über grundlegende Informationen für die Haushaltsausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage sind die unterjährigen Finanzzwischenberichte. Die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung kann Neuenkirchen nicht einhalten.	63	E2	Damit den Entscheidungsträgern möglichst aktuelle Haushaltsinformationen vorliegen, sollte die Gemeinde Neuenkirchen die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung künftig einhalten.	64
F3	Die Gemeinde Neuenkirchen überträgt überwiegend investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Das Volumen der Auszahlungsermächtigungen hat sich dabei zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig nimmt die Gemeinde 2016 bis 2022 die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen insgesamt nur zu rund 35 Prozent in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	64	E3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	69
F4	Die Gemeinde Neuenkirchen 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	E4	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.	70

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Neuenkirchen verfügt über kein Instrument des Fördermittel-controllings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	70	E5	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.	71
F6	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.	72	E6	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.	73
F7	Die Gemeinde Neuenkirchen 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	E7	Die Gemeinde Neuenkirchen 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.	75

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Neuenkirchen 2016	Neuenkirchen 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	99,99	100	95,55	101	103	107	121	38
Eigenkapitalquote 1	39,71	39,11	16,89	26,97	39,27	45,65	70,88	38
Eigenkapitalquote 2	80,35	79,12	42,18	63,01	69,07	77,64	85,35	38
Fehlbetragsquote	k. A.	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Neuenkirchen 2016	Neuenkirchen 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	46,95	40,49	13,75	29,49	36,44	43,84	49,77	39
Abschreibungsintensität	9,78	10,37	5,15	8,28	9,54	10,96	13,60	36
Drittfinanzierungsquote	64,40	62,26	37,16	54,51	61,28	70,04	87,20	32
Investitionsquote	193	145	49,95	99,54	137	201	553	37
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	102	97,33	72,36	91,55	98,01	103	121	38
Liquidität 2. Grades	187	51,98	24,24	72,27	165	256	2.041	38
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	12,05	8,43	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,41	4,12	1,25	4,32	5,72	8,03	17,52	38
Zinslastquote	0,09	0,03	0,03	0,17	0,41	0,83	1,68	38
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	51,48	57,94	39,06	49,93	57,31	65,79	76,46	27
Zuwendungsquote	10,32	16,28	9,12	13,31	16,98	24,30	38,65	38
Personalintensität	17,17	20,23	11,18	17,07	18,56	20,47	25,68	38
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,24	18,21	9,42	15,65	18,63	22,43	28,78	38
Transferaufwandsquote	51,78	44,12	33,29	40,43	42,72	47,42	59,81	38

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-292	1.767	532	589	743	./.
Gewerbesteuern	6.135	8.167	7.355	6.187	7.499	7.069
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	5.279	5.942	6.209	5.951	6.600	5.996
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	600	813	897	981	976	854
Ausgleichsleistungen	520	565	586	598	538	561
Gewerbesteuerausgleichsleistung	0	0	0	771	0	154
Schlüsselzuweisungen	623	2.251	1.499	1.955	2.271	1.720
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	125	363	343	166
Summe der Erträge	13.158	17.739	16.671	16.807	18.226	16.520
Steuerbeteiligungen	855	1.370	1.210	534	665	927
Allgemeine Kreisumlagen	4.801	4.784	4.869	5.146	5.285	4.977
Summe der Aufwendungen	5.656	6.153	6.080	5.679	5.950	5.904
Saldo der Bereinigungen	7.502	11.586	10.592	11.128	12.276	10.617
Saldo der Sondereffekte	./.	./.	./.	./.	372	./.

Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis 2022) Neuenkirchen in Tausend Euro 2018 bis 2022

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1.767	532	589	743	188	./.
Gewerbesteuern	8.167	7.355	6.187	7.499	10.876	8.017
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	5.942	6.209	5.951	6.600	6.474	6.235

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	813	897	981	976	884	910
Ausgleichsleistungen	565	586	598	538	674	592
Gewerbsteuerenausgleichsleistung	0	0	771	0	0	154
Schlüsselzuweisungen	2.251	1.499	1.955	2.271	2.422	2.080
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	125	363	343	0	166
Summe der Erträge	17.739	16.671	16.807	18.226	21.330	18.154
Steuerbeteiligungen	1.370	1.210	534	665	1.054	927
Allgemeine Kreisumlagen	4.784	4.869	5.146	5.285	5.344	4.977
Summe der Aufwendungen	6.153	6.080	5.679	5.950	6.398	5.904
Saldo der Bereinigungen	11.586	10.592	11.128	12.276	14.932	12.103
Saldo der Sondereffekte	./.	./.	./.	372	140	./

Tabelle 5: Eigenkapital Neuenkirchen in Tausend Euro 2016 bis 2022

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	36.047	35.755	37.522	38.060	38.649	39.431	39.624
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	36.047	35.755	37.522	38.060	38.649	39.431	39.624
Sonderposten für Zuwendungen	22.433	23.479	23.830	23.559	24.870	28.170	28.328
Sonderposten für Beiträge	14.450	14.006	13.825	13.211	12.667	12.163	11.605
Eigenkapital 2	72.931	73.240	75.177	74.830	76.186	79.764	79.557
Bilanzsumme	90.767.981	90.870.585	92.865.455	94.760.451	98.190.442	100.812.573	104.438

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Neuenkirchen in Tausend Euro 2016 bis 2022

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	6.878	6.762	5.805	7.851	8.795	5.927	6.559
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	523	494	407	372	338	314	775
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen	73	68	74	14	17	28	17
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	6.427	6.336	5.472	7.492	8.474	5.640	5.801

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	48	-292	1.767	532	589	743	188	-2.144	-2.220	-1.848	-1.720
Gewerbesteuer	5.873	6.135	8.167	7.355	6.187	7.499	10.876	7.900	8.500	8.500	8.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.006	5.279	5.942	6.209	5.951	6.600	6.474	7.456	7.575	8.060	8.463
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	475	600	813	897	981	976	884	868	912	941	960

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.356	623	2.251	1.499	1.955	2.271	2.422	1.869	1.900	2.000	2.100
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	495	520	565	711	1.732	881	674	764	740	787	807
Summe der Erträge	13.204	13.158	17.739	16.671	16.807	18.226	21.330	18.857	19.627	20.288	20.830
Allgemeine Kreisumlage	4.674	4.801	4.784	4.869	5.146	5.285	5.344	5.918	6.000	6.100	6.200
Steuerbeteiligungen	1.359	855	1.370	1.210	534	665	1.054	692	745	745	745
Summe der Aufwendungen	6.033	5.656	6.153	6.080	5.679	5.950	6.398	6.610	6.745	6.845	6.945
Saldo der Bereinigungen	7.171	7.502	11.586	10.592	11.128	12.276	14.933	12.247	12.882	13.443	13.885
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	0	372	140	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.123	-7.793	-9.819	-10.060	-10.538	-11.906	-14.885	-14.391	-15.102	-15.291	-15.605
Abweichung vom Basisjahr	0	-670	-2.696	-2.937	-3.415	-4.782	-7.762	-7.267	-7.979	-8.168	-8.482

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-7.123	-7.793	-9.819	-10.060	-10.538	-11.906	-14.885	-14.391	-15.102	-15.291	-15.605
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-971	-777	-815	-540	-908	-637	-547	-1.368	-1.387	-1.415	-1.445

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-526	-591	-605	-710	-744	-795	-869	-835	-797	-798	-801
Jugendamtsumlage	2.959	3.185	3.471	3.932	4.210	5.050	5.248	5.384	5.450	5.500	5.550
Saldo aus Sozialleistungen	-4.456	-4.553	-4.892	-5.182	-5.862	-6.481	-6.664	-7.587	-7.633	-7.713	-7.795
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-2.667	-3.241	-4.927	-4.878	-4.676	-5.424	-8.221	-6.803	-7.469	-7.578	-7.810
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-573	-2.260	-2.211	-2.009	-2.757	-5.554	-4.136	-4.801	-4.910	-5.143

2. Gremienarbeit

2.1 Managementübersicht

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

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

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

Gremienarbeit

Die Gemeinde Neuenkirchen hat im interkommunalen Vergleich insgesamt unterdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner für ihre Gremienarbeit. Dies gilt auch für die Aufwendungen je Gremienmitglied im interkommunalen Vergleich. Die Fachausschüsse der Gemeinde Neuenkirchen orientieren sich an der Verwaltungsgliederung und fassen verwandte Themenbereiche in einzelnen Ausschüssen zusammen. In der Gemeinde Neuenkirchen finden deutlich mehr Gremiensitzungen statt als bei den meisten Vergleichskommunen. Zudem bearbeitete die Verwaltung in der Vergangenheit mehr Anregungen und Beschwerden sowie Anträge für die Gremiensitzungen als die meisten Vergleichskommunen. Dies bindet ein höheres Maß an Personalressourcen innerhalb der Verwaltung.

Die gpaNRW sieht bei der Berechnungssystematik der Fraktionszuwendungen in Neuenkirchen Handlungsbedarf. In Neuenkirchen erhalten die Fraktionen einen Betrag als Pro-Kopf-Pauschale. Eine Zahlung als Sockelbetrag an alle Fraktionen, die im Runderlass des MIK NRW „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretungen“ vorgesehen ist, erfolgt nicht. Die Gemeinde Neuenkirchen sollte den Grundsatz der Chancengleichheit beachten und unabhängig von der Fraktionsstärke einen Sockelbetrag einführen, damit wird der gültigen Rechtslage Rechnung getragen.

Die Zuwendungen an die Fraktionen liegen auf einem, im interkommunalen Vergleich, leicht unterdurchschnittlichen Niveau. Hier sollte die Gemeinde eine Bedarfsermittlung zur Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen und sich dabei an den gesetzlichen Mindeststandards zur sachlichen und finanziellen Ausstattung orientieren.

Die Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder kommunaler Gremien könnten noch um Regelungen zu Fahrtkosten ergänzt werden.

Die Anforderungen an eine moderne digitale Gremienarbeit sind weitgehend erfüllt. In Neuenkirchen erfolgt die Gremienarbeit papierlos. Kostenlose Endgeräte zur digitalen Gremienarbeit stellt die Gemeinde Neuenkirchen den Mitgliedern der Vertretungskörperschaften zur Verfügung. Der Ratssaal in Neuenkirchen ist mit der erforderlichen Präsentations- und Sitzungstechnik ausgestattet. Positiv wird vermerkt, dass die Grundfunktionalität für digitale und hybride Gremiensitzungen, anders als bei den meisten Vergleichskommunen, bereits vorhanden ist. Formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen hat die Gemeinde Neuenkirchen bislang noch nicht beschlossen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

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

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

2.3 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 Neuenkirchen 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?

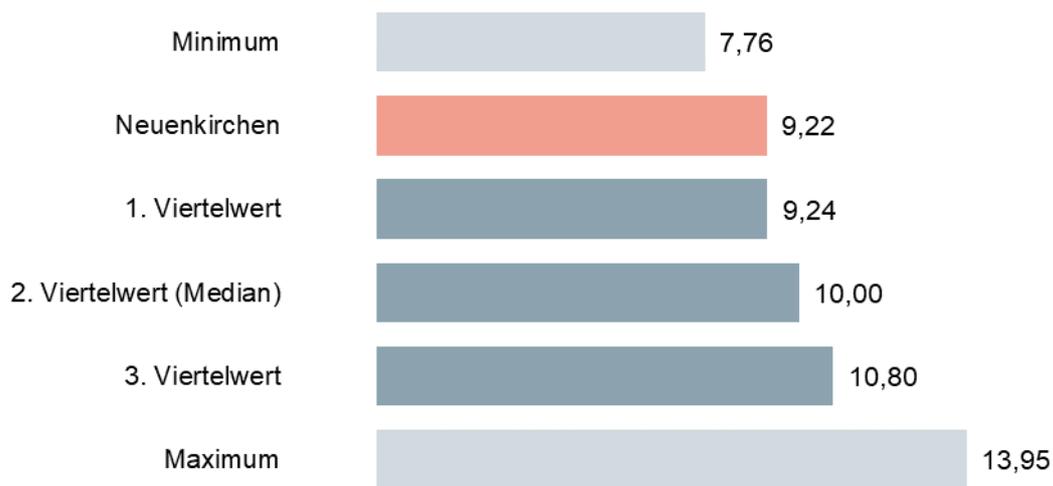
2.3.1 Aufwendungen

Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der Entschädigungsverordnung (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 Gemeinde Neuenkirchen hat im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner. Die Aufwendungen je Mitglied weisen eine ähnliche Positionierung auf.

Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für Gremienarbeit der **Gemeinde Neuenkirchen** 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 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen für Gremienarbeit der Gemeinde Neuenkirchen liegen auf einem niedrigen Niveau. Mehr als 75 Prozent der geprüften Kommunen haben höhere Aufwendungen für die Gremienarbeit.

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

- Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021

Gemeint sind hier die Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft. Der Gemeinderat der Gemeinde Neuenkirchen umfasst 30 Mitglieder für die jeweils pro Kopf und Jahr 4.270 Euro aufgewendet wurden.

Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021



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



Die Kennzahlen der Gemeinde Neuenkirchen weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich unauffällig sind. Sie müssen folglich bei der nachstehenden Bewertung der Gremienarbeitsaufwendungen nicht gesondert thematisiert bzw. relativierend aufgeführt werden.

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

2.3.2 Gremienstruktur

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

- ➔ Die Gemeinde Neuenkirchen erfüllt hinsichtlich der Gremienstruktur die gesetzlichen Vorgaben der GO NRW.

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.

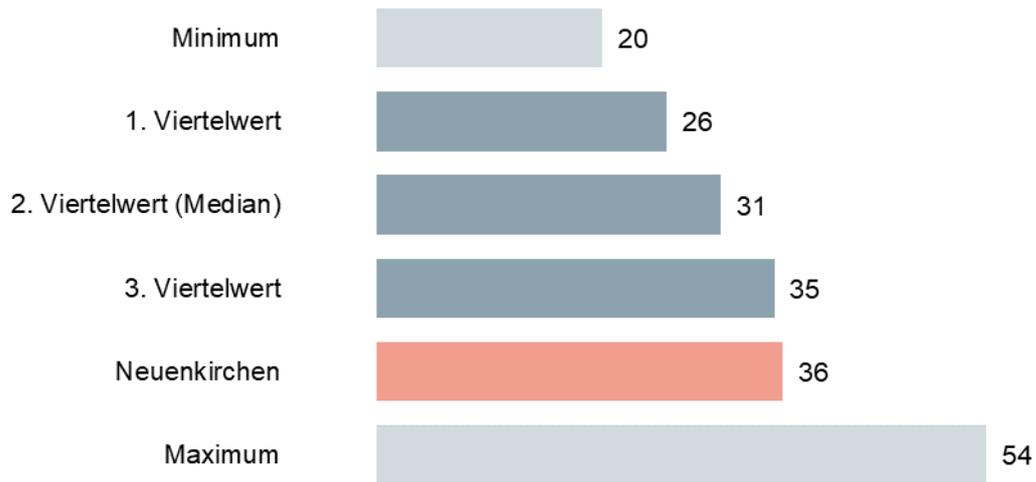
Überblick über die Gremienstruktur 2021

Anzahl	Neuenkirchen	Median
Mitglieder der Vertretungskörperschaft	30	28
Fraktionen	4	4
Fachausschüsse	9	7
Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur	11	17

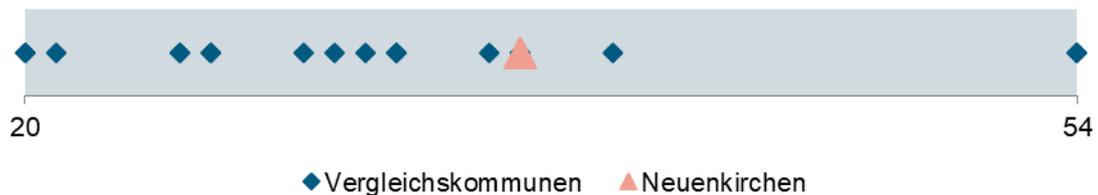
Die **Gemeinde Neuenkirchen** liegt mit der Anzahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft knapp über dem Median. Mit Ausnahme des Bauausschusses werden in allen Ausschüssen Themen von zwei Fachbereichen beraten. Dabei orientiert sich die Gemeinde Neuenkirchen an der Verwaltungsgliederung. Die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur fällt im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich aus.

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

Sitzungstermine 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2021 hat die Gemeinde Neuenkirchen 36 Gremiensitzungen durchgeführt und gehört damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den meisten Sitzungen. Gleichwohl gab es in den Vorjahren 2018 und 2019 jeweils sogar 40 Sitzungen in Neuenkirchen.

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. Bis zum Jahr 2020 tagten Hauptausschuss und Rat planmäßig im 14tägigen Wechsel (mit Ausnahme der Ferien). Nach der Kommunalwahl hat der neue Bürgermeister die geplanten Sitzungen etwas reduziert. In 2021 fanden coronabedingt „doppelte“ Haushaltsberatungen statt. Anfang des Jahres für 2021 und Ende des Jahres für 2022. Zudem hat der Rat nach der Kommunalwahl die Zuständigkeiten der Ausschüsse neu geregelt und einen zusätzlichen Ausschuss geschaffen. Das führte dann wieder zu zusätzlichen Sitzungen.

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

Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen

Anzahl	Neuenkirchen	Median
Anregungen und Beschwerden	40	5
Anträge	94	87
Dringlichkeitsentscheidungen	8	15

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden (§ 24 GO NRW) lagen in den letzten fünf Jahren deutlich über dem interkommunalen Median. Auch Anträge von Fraktionen wurden häufiger als in den meisten anderen Vergleichskommunen gestellt. Eine bis zum Jahr 2021 nicht im Rat vertretene Partei hat das Instrument des § 24 GO NRW umfänglich genutzt (sechs in 2019 und 19 in 2020). Zudem hat sich Ende 2020 der Verein „Nachhaltiges Neuenkirchen“ gegründet, welcher dieses Instrument regelmäßig genutzt hat. Diese Möglichkeit hat der Verein aufgrund der Änderung der GO jetzt nicht mehr.

Eine erhöhte Anzahl von Anregungen und Beschwerden sowie Anträgen bindet in der Verwaltung ein deutlich erhöhtes Maß an personellen Ressourcen. Zudem erhöht dies die Anzahl von Arbeitspunkten innerhalb der Gremiensitzungen.

Dringlichkeitsentscheidungen (§ 60 GO NRW) waren demgegenüber in geringerem Umfang als bei den meisten Kommunen zu verzeichnen. In den Kommunen entfällt eine erhöhte Anzahl an Dringlichkeitsentscheidungen auf die Jahre 2020 und 2021. In diesen Jahren war die örtliche Gremienarbeit stark durch die COVID-19 Pandemie beeinträchtigt. Entsprechend wurden zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit vermehrt Dringlichkeitsentscheidungen getroffen.

Die Verwaltung der Gemeinde Neuenkirchen sowie der Gemeinderat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt und die Zuständigkeiten der Fachausschüsse klar geregelt.

Formale Aspekte der Gremienstruktur

Formale Aspekte	Neuenkirchen	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Ja	13 von 17
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	12 von 17
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	15 von 17
Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG	Ja	14 von 17

Der Gemeinderat wurde letztmalig durch Beschluss aus dem Jahr 2003 um sechs Mitglieder von 32 auf 26 Mitglieder verkleinert. Derzeit liegt die Zahl der Mitglieder bei 30. Die aktuelle Mitgliederzahl hat sich durch Überhangmandate ergeben. Die Gemeinde Neuenkirchen machte somit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft letztmalig im Jahr 2003

Gebrauch, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum (zehn) auszuschöpfen. Der Gemeinderat der Gemeinde Neuenkirchen kann sich bei Bedarf vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen.

Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse sind geregelt.

Nach § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) besteht die Pflicht für die Mitglieder der Gremien einer Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die Gemeinde Neuenkirchen veröffentlicht die Auskunft der Mandatsträger nach § 7 KorruptionsbG über die Homepage der Gemeinde und aktualisiert diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich. An dieser Stelle sei dazu auch weitergehend auf den Berichtsteil Vergabewesen (Kapitel 3.4, Allgemeine Korruptionsprävention) verwiesen.

2.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

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

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“¹³ Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

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

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

Räume: Büro- und Sitzungsräume müssen den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung gestellt 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

¹³ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

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.

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

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

Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

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

In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert. So wird oftmals für jede Fraktion ein Grundbetrag als Sockelbetrag ausgezahlt und dann ein Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied. Weiterhin gibt es auch Modelle mit einer degressiv-proportionalen Regelung. Der Sockelbetrag sollte sich an den Aufwendungen orientieren, welche der angemessenen Mindestausstattung 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 Neuenkirchen zahlt die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage. Diese sieht einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Eine regelmäßige Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder findet in Neuenkirchen nicht statt.

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 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 Neuenkirchen** gibt es im Jahr 2021 vier Fraktionen. Einzelratsmitglieder oder Gruppen sind nicht vorhanden. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁴. Daher dürfen laut dem Erlass die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

Anzahl der Sitze kombinieren. Es besteht zudem auch die Möglichkeit andere Modelle wie z.B. eine degressiv-proportionale Regelung zu treffen. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

Die Gemeinde Neuenkirchen zahlt an die Fraktionen monatliche pro-Kopf-Pauschale von 9,82 Euro pro Fraktionsmitglied. Der Betrag ist seit 1988 unverändert. Somit entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen nicht der oben beschriebenen Erlasslage.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte zeitnah die Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder an die gesetzlichen Vorgaben anpassen. Dabei sollte sie 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 dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.

Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen in 2021

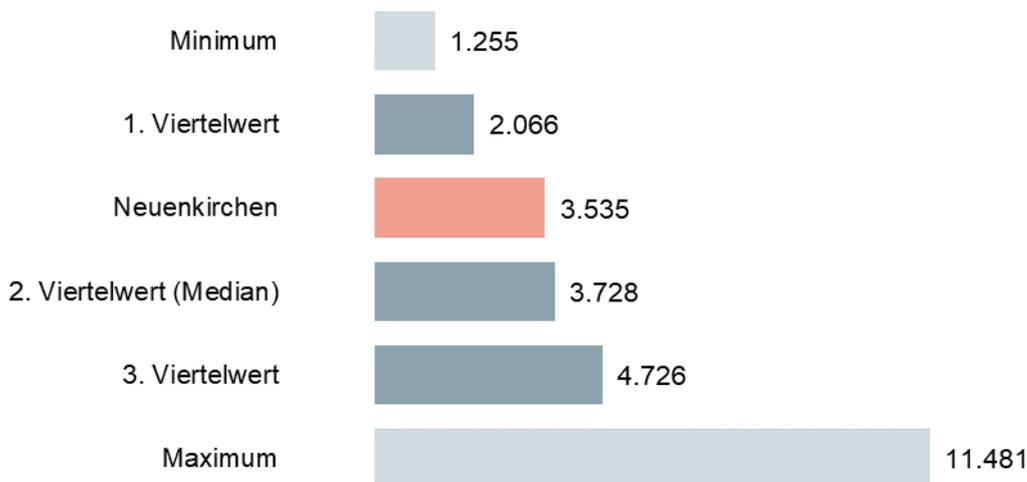
Anforderung	Neuenkirchen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	12 von 16
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	1 von 16
IT-Ausstattung	Teilweise	2 von 16

Die Gemeinde Neuenkirchen erfüllt die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen nicht vollständig. Zwar stellt die Gemeinde Neuenkirchen den Fraktionen die Sitzungsräume der Verwaltung jederzeit kostenfrei zur Verfügung, es mangelt aber an eigenen Fraktionsräumen und einer hinreichenden technischen Ausstattung.

Können den Fraktionen aufgrund von Platzmangel oder anderen Beschränkungen keine entsprechenden Räume gestellt werden, so sind nach gängiger Auffassung durch die Gemeinde entsprechend finanzielle Zuwendungen als Ersatz zu leisten.

Die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen werden im Folgenden betrachtet:

Fraktionszuwendungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Gemeinde Neuenkirchen mit 3.535 Euro im Jahr 2021 für die vorhandenen vier Fraktionen knapp unter dem Median von 3.728 Euro.

Nachfolgende Parameter beeinflussen den Kennzahlenwert der obenstehenden Grafik:

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

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

Die Bemessungsgrundlage für die Zuweisungen bzw. den Sockelbetrag zur Absicherung der Mindeststandards ist immer an der Mindestgröße einer Fraktion auszurichten. Eine Anpassung der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen hat es in der letzten Legislaturperiode nicht gegeben. Eine Bedarfsermittlung bezüglich der Ausstattung der Fraktionen oder Einzelratsmitglieder mit Sach- und Finanzmitteln wurde in den letzten acht Jahren nicht durchgeführt.

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

Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

Anforderung	Neuenkirchen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	1 von 17
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Nein	15 von 17
Erklärung der Vorsitzenden	Nein	15 von 17
Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten	Nein	10 von 17
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	15 von 17

Die Gemeinde Neuenkirchen erfüllt die Anforderungen aus der obenstehenden Tabelle nur in geringem Umfang. Weder erfolgen regelmäßige Bedarfsermittlungen noch werden jährliche Erklärungen der Fraktionsvorsitzenden über die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel abgegeben. Nachweise der Mittelverwendung der Fraktionen erfolgen nicht, so dass auch keine entsprechende Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten erfolgen kann.

Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen entsprechend dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) ist dem Haushaltsplan beigelegt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte zukünftig eine regelmäßige Bedarfsermittlung zur Ausstattung der Fraktionen und Einzelratsmitglieder mit Sach- und Finanzmitteln durchführen. Nachweise der Mittelverwendung der Fraktionen sollten durch die Fraktionsvorsitzenden erfolgen und durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft werden.

2.3.4 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“¹⁵ weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

- Die Gemeinde Neuenkirchen erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten im Bereich der Aufwandsentschädigungen weitestgehend.

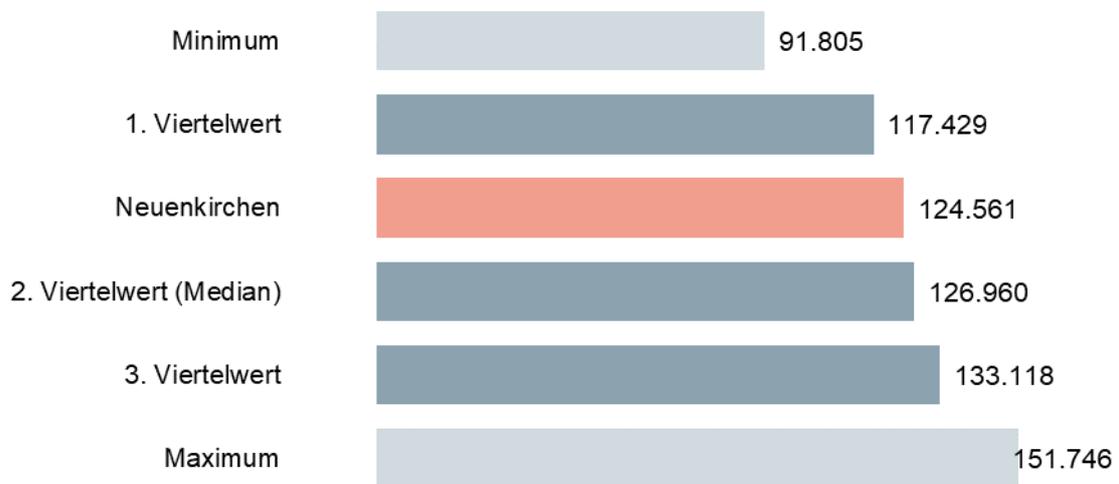
Um das kommunale Ehrenamt zu stärken sowie dessen Vereinbarkeit mit Beruf und Familie zu fördern, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

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

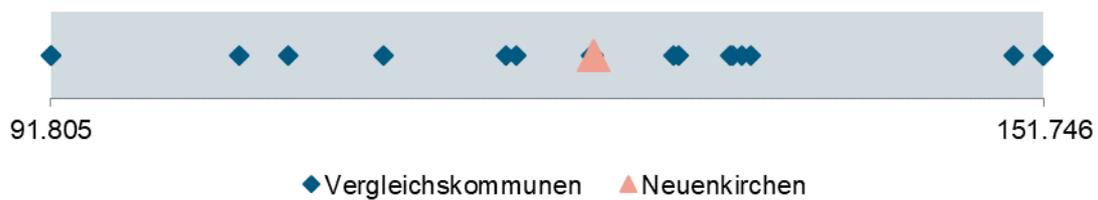
Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann aufgrund spezifischer Merkmale im interkommunalen Vergleich 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.

¹⁵ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Gemeinde Neuenkirchen liegt mit 124.561 Euro im Jahr 2021 knapp unter dem Median. Dabei hat die Gemeinde Neuenkirchen folgende Regelungen getroffen bzw. formale Anforderungen umgesetzt:

Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

Anforderungen	Neuenkirchen	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Nein	7 von 16
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Ja	9 von 16
Regelung zum Verdienstaussfall	Ja	10 von 16
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	16 von 16
Regelung zur Fahrtkostenerstattung	Nein	6 von 16
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	15 von 16

Die Gemeinde Neuenkirchen hat sich wie gut 50 Prozent der bisher geprüften Kommunen dazu entschieden, das Berechnungsmodell bestehend aus einer Monatspauschale sowie Sitzungsgeldern anzuwenden. Positiv zu werten ist, dass die Gemeinde Neuenkirchen den Gremienmitgliedern auf Antrag einen Verdienstaussfall zahlt.

Grundsätzlich positiv bewertet die gpaNRW zudem, dass die Gemeinde Neuenkirchen eine Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen festgelegt hat. Im interkommunalen Vergleich mit 16 Werten positioniert sich die Gemeinde Neuenkirchen mit 30 maximal abrechenbaren Fraktionssitzungen jedoch deutlich über dem Median von 15 Fraktionssitzungen.

Fahrtkostenerstattungen erfolgen seitens der Gemeinde Neuenkirchen nicht. Hier könnte die Gemeinde Neuenkirchen entsprechende Regelungen prüfen.

Demgegenüber werden Pflege- und Betreuungskosten durch die Gemeinde Neuenkirchen erstattet. Durch dieses Verfahren kann die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt mittel- bis langfristig gestärkt werden und ist positiv hervorzuheben.

2.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

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

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

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

Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren¹⁶. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ Die Gemeinde Neuenkirchen arbeitet im Bereich der Gremienarbeit ausschließlich digital.

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.*

¹⁶ <https://gpanrw.de/pruefung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

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

Im Folgenden werden die Anforderungen an die Digitale Gremienarbeit dargelegt:

Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

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

Die Gemeinde Neuenkirchen hat ihre Gremienarbeit bereits weitestgehend digitalisiert. Dabei nutzt sie ein zeitgemäßes und verbreitetes Ratsinformationssystem, welches endgerätefähig und über die Homepage der Gemeinde einsehbar ist. Der First-Level-Support für die Vertretungskörperschaft wird dabei von der Gemeindeverwaltung übernommen.

Die Gemeinde Neuenkirchen stellt den Mitgliedern der Vertretungskörperschaften ein kostenfreies Endgerät zur Verfügung. Punktuell ergibt sich eine Doppelausstattung einzelner Mandatsträger mit mobilen Endgeräten durch die Kommune sowie Dritte (Kommunalunternehmen, Sparkassen, andere Vertretungskörperschaften). In diesen Fällen sollte die Gemeinde die Notwendigkeit überprüfen.

Positiv ist, das, wie dies auch bei dem überwiegenden Teil der bislang geprüften Kommunen der Fall ist, die kommunalen Gremien der Gemeinde Neuenkirchen heute ausschließlich papierlos arbeiten.

Der Ratssaal in Neuenkirchen ist mit einer entsprechenden Präsentations- und Sitzungstechnik sowie einem großformatigen Monitor samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausgestattet.

Laut Aussage der Gemeinde Neuenkirchen ist die Grundfunktionalität für digitale und hybride Gremiensitzungen vorhanden. Ein entsprechendes Gerät ist bereits beauftragt, aber noch nicht installiert worden. Hierdurch kann die Gemeinde ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen über einen längeren Zeitraum hinweg sicherstellen. Hierhin unterscheidet sich die Gemeinde positiv von den meisten bislang betrachteten Kommunen. Formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen gemäß § 47a GO NRW i.V.m. § 58a GO NRW hat die Gemeinde Neuenkirchen bislang noch nicht beschlossen.

2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Profil Gremienarbeit					
F1	Die Gemeinde Neuenkirchen zahlt die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage. Diese sieht einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Eine regelmäßige Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder findet in Neuenkirchen nicht statt.	13	E1.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte zeitnah die Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder an die gesetzlichen Vorgaben anpassen. Dabei sollte sie 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 dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.	96
			E1.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte zukünftig eine regelmäßige Bedarfsermittlung zur Ausstattung der Fraktionen und Einzelratsmitglieder mit Sach- und Finanzmitteln durchführen. Nachweise der Mittelverwendung der Fraktionen sollten durch die Fraktionsvorsitzenden erfolgen und durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft werden..	98

3. Vergabewesen

3.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Gemeinde Neuenkirchen arbeitet im Vergabewesen eng mit dem Kreis Steinfurt zusammen. Auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nutzt sie die Zentrale Vergabestelle des Kreises. Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe sind dabei eindeutig und sinnvoll festgelegt. Dies bietet eine gute Grundlage für rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren. Daneben führen die Fachbereiche Vergaben in Eigenregie durch. Dies betrifft vornehmlich Beschaffungen im Tagesgeschäft. Die Gemeinde sollte auch dazu verbindliche Vorgaben machen. Dies dient einer einheitlichen und rechtmäßigen Durchführung der Vergabeverfahren. Besonderes Augenmerk sollte sie dabei auf eine konsequente Trennung der Zuständigkeiten für die Auftragsvergabe und die spätere Ausführung der Maßnahme richten.

Die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass die Gemeinde die Vergaben weitestgehend gesetzeskonform durchführt. Auffällig ist dabei eine lange Verfahrensdauer. Diese ist im Wesentlichen darin begründet, dass die Auftragsvergabe ab einem Auftragswert von 30.000 Euro durch ein politisches Gremium zu erfolgen hat. Die Gemeinde sollte die Kompetenzen der Verwaltung stärken und dieser umfassendere Zuständigkeiten für die Vergabeentscheidung zuweisen.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in der Gemeinde zu vergleichsweise hohen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet die Gemeinde bisher nicht systematisch aus. Sie sollte die relevanten Daten an zentraler Stelle zusammenführen. Eine darauf basierende planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen.

Ein geregeltes Vergabewesen dient auch der Korruptionsprävention. In diesem Bereich sollte die Gemeinde systematischer vorgehen. Dazu gehört, die an verschiedenen Stellen gemachten Vorgaben zu einer Dienstanweisung zusammenzufassen. Insbesondere muss die Gemeinde die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse durchführen. Diese ist unverzichtbare Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention und zum Schutz der Beschäftigten.

Neben Korruption können auch entgegen genommene Sponsoringleistungen das Ansehen einer Kommune beschädigen. Das Thema Sponsoring ist auch für die Gemeinde Neuenkirchen

relevant. Im Verlauf unserer Prüfung hat sie bereits einen Mustervertrag für die Vereinbarung von Sponsoringleistungen vorgegeben. Sie sollte darüber hinaus einen verbindlichen Rahmen für Sponsoringaktivitäten in ihrem Geschäftsbereich setzen. Dies kann durch entsprechende Ergänzungen in den Regelungen zur Korruptionsprävention erfolgen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

3.3 Organisation des Vergabewesens

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

3.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Neuenkirchen nutzt im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Sie unterstützt dadurch rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Grundsätze und Verfahrensabläufe – insbesondere für die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Vergaben – hat die Gemeinde bisher nicht in einer Dienstanweisung festgeschrieben.

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 Neuenkirchen** hat ihr Vergabewesen zweigleisig aufgestellt: Zum einen greift sie im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit auf die Zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt zurück. Wertmäßig macht dies den Großteil der Vergaben aus. Maßnahmen, für die Fördermittel Dritter zur Verfügung stehen, wickelt die Gemeinde grundsätzlich mit der Zentralen Vergabestelle ab. Daneben führen die Fachbereiche Vergabeverfahren in Eigenregie durch. Kriterien für die Auswahl der Vorgehensweise hat die Gemeinde dabei nicht verbindlich festgelegt. Sie verfügt über keine Dienstanweisung für die Durchführung von Vergaben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung regeln. Insbesondere für die nationalen Vergaben im Unterschwellenbereich erhalten die Fachbereiche dadurch einen verbindlichen Handlungsrahmen. Dies dient auch dem Schutz der Beschäftigten.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Muster-Vergabedienstanweisung. Diese steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

Grundlage für die Zusammenarbeit mit dem Kreis ist eine Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2018. Danach meldet die Gemeinde jährlich die geplanten Vergabeverfahren, welche durch den Kreis durchgeführt werden sollen. Dem Kreis steht es dabei frei, die Bearbeitung einzelner Verfahren ohne Begründung abzulehnen. Zuständigkeiten und Umfang der Tätigkeiten haben die Vertragspartner detailliert und übersichtlich in einer Anlage zur Vereinbarung festgelegt. Der Gemeinde obliegen dabei zunächst die vorbereitenden Tätigkeiten wie

- die Erstellung der Leistungsbeschreibung,
- die Schätzung des Auftragswertes,
- die Definition der Wertungskriterien sowie
- die Festlegung der Vergabeart.

In der Praxis führen die jeweils betroffenen Fachbereiche diese Tätigkeiten eigenverantwortlich durch. Verbindliche Vorgaben hat die Gemeinde dafür nicht gemacht. Die Wahl der Vergabeart erfolgt in der Regel in Absprache mit der ZVS des Kreises. Ergänzend dazu hat die Gemeinde Wertgrenzen zusammengestellt. Sie orientiert sich dabei an den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes¹⁷. Eine derartige Übersicht kann eine wertvolle Hilfestellung für die Beschäftigten sein und rechtssichere Vergabeverfahren unterstützen. Damit die Zusammenstellung diesen Zweck erfüllen kann, sollte die Gemeinde diese aktualisieren und überarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihre Wertgrenzenübersicht für die Wahl der Vergabeart im Unterschwellenbereich überarbeiten. Dabei sollte sie einen besonderen Fokus darauf richten, dass die Übersicht eine Hilfestellung für die praktische Arbeit der Beschäftigten bietet.

¹⁷ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze); Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28.08.2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBL NRW. 2021 S. 1106)

Im Anschluss an die vorbereitenden Tätigkeiten der Gemeinde führt die zentrale Vergabestelle des Kreises das Vergabeverfahren durch. Dies beinhaltet insbesondere

- die Zusammenstellung der von der Gemeinde übermittelten Vergabeunterlagen,
- die Bekanntmachung der Ausschreibung,
- die Koordination und Dokumentation der Bieterkommunikation,
- die Durchführung der Submission sowie
- die formale Prüfung der Angebote.

Für die weiteren Tätigkeiten und Entscheidungen ist dann wieder die Gemeinde zuständig. Neben der materiellen Prüfung der Angebote umfasst dies auch die Entscheidung über den Zuschlag. Dazu hat die Gemeinde in ihrer Hauptsatzung einige Vorgaben gemacht. Danach ist der Bürgermeister für Entscheidungen über die Auftragsvergabe für Bau- sowie Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem Gesamtbetrag in Höhe von 30.000 Euro zuständig. Über Vergaben mit einem höheren Auftragswert entscheiden der Haupt- und Finanzausschuss (bis 200.000 Euro) und der Rat (ab 200.000 Euro) in nichtöffentlicher Sitzung. Die Gemeinde versucht deshalb ihre Ausschreibungen nach den Ratssitzungen zu terminieren. Trotzdem sind vereinzelt Sondersitzungen zur Beschlussfassung über den Zuschlag erforderlich. Zudem ist es häufig schwierig, die Bindefristen dafür ausreichend lang vorzugeben bzw. zu vereinbaren.

Aus Sicht der gpaNRW führt diese Art der Gremienbeteiligung zu einer unnötigen Verzögerung des Vergabeverfahrens. Eine Beteiligung der politischen Gremien sollte sinnvollerweise im Vorfeld der Ausschreibung erfolgen. Dabei können diese Kriterien für den Zuschlag festlegen. Der Rat ist zudem bereits im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben. Daneben geben wir folgendes zu bedenken: Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an den Rat hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Gemeinde unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist nur unter strengen Anforderungen möglich und ggf. sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters verbunden. Somit hat der Rat nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein.

Anstelle eines förmlichen Ratsbeschlusses informieren viele Kommunen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren. Dies praktiziert die Gemeinde Neuenkirchen derzeit zusätzlich zu den in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Auftragsvergaben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die Vergabeentscheidungen stärker an die Verwaltung übertragen. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Zudem hat der Rat nur sehr begrenzte Möglichkeiten, von der durch die Vergabevorschriften gelenkten Vergabeentscheidung abzuweichen.

Grundsätzlich bewertet es die gpaNRW positiv, dass die Gemeinde Neuenkirchen bei ihren Vergaben auch auf externes Fachwissen zurückgreift. Sie profitiert dadurch von der fachlichen Expertise und Routine des Kreises und erspart sich eigenen Aufwand. Dies trägt wesentlich zu einem rechtssicheren und wirtschaftlichen Vergabewesen in der Gemeinde bei.

Wir haben die dazu mit dem Kreis Steinfurt abgeschlossene Vereinbarung nicht vergaberechtlich geprüft. Je nach Leistungsumfang und konkreter Ausgestaltung kann diese nach der aktuellen Rechtsprechung¹⁸ dem Vergaberecht unterliegen. In der Folge müsste die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei Vergabeverfahren durch die Gemeinde ausgeschlossen werden. Die Gemeinde Neuenkirchen sollte daher zusammen mit dem Kreis Steinfurt grundsätzlich klären, ob bzw. wie die Zusammenarbeit ausschreibungsfrei erfolgen kann.

Für die in Eigenregie durch die Fachbereiche durchgeführten Vergaben hat die Gemeinde keine gesonderten Regelungen getroffen. Die Fachbereiche führen diese jeweils im eigenen Bereich durch. Die meisten Vergabeverfahren wickelt der Fachbereich Planen und Bauen ab. Daneben sind vornehmlich die Bereiche Sicherheit und Ordnung sowie Schulen betroffen. Eine einheitliche Vorgehensweise ist dabei aufgrund der fehlenden Vorgaben nicht sichergestellt. Zudem ist eine strikte Trennung der Tätigkeiten zur Auftragsvergabe und der späteren Auftragsabwicklung nur schwer umzusetzen. Im Interesse einer rechtskonformen Durchführung der Vergaben und zur Korruptionsprävention sollte die Gemeinde den Beschäftigten konkrete Hilfestellungen an die Hand geben. Diese sollten beispielsweise Regelungen zu folgenden Sachverhalten beinhalten:

- Die verbindliche Vorgabe einheitlicher Vordrucke für die Durchführung und Dokumentation der Vergaben,
- die Einrichtung eines zentralen Outlook-Postfachs für die Bearbeitung von Bieterfragen sowie
- die Festlegung von Kriterien für die Durchführung von freihändigen Vergaben, Verhandlungsvergaben und Direktaufträgen (Anzahl der einzuholenden Angebote; Wechsel zwischen den beauftragten Unternehmen).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte sicherstellen, dass die in Eigenregie durch die Fachbereiche durchgeführten Vergabeverfahren einheitlich abgewickelt werden.

Zu Auftragsänderungen und Nachträgen hat die Gemeinde keine besonderen Regelungen getroffen. Die ausführenden Fachbereiche wickeln diese in der Regel eigenverantwortlich ab. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 3.6 zum Nachtragswesen.

¹⁸ Vgl. EuGH, Urteil vom 04.06.2020 - Rs. C-429/19

3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁹

→ Feststellung

Die Gemeinde Neuenkirchen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der Vergabeverfahren findet nicht statt.

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.²⁰ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²¹ 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 Neuenkirchen** hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Wie viele andere kleine kreisangehörige Kommunen nutzt sie auch keine der Alternativmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW. Damit entfällt auch die in der Gemeindeordnung der örtlichen Rechnungsprüfung aufgegebene Pflicht zur Prüfung von Vergaben. Derartige Prüfungen hat die Gemeinde in den letzten Jahren nicht selbst durchgeführt oder extern beauftragt. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss hat keine entsprechenden Prüfungshandlungen vorgenommen.

Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden. Dennoch ist die Gemeinde zur Sicherstellung einer rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung ihrer Vergaben verpflichtet. Die gpaNRW erachtet dies auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für erforderlich. Die Gemeinde Neuenkirchen ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (vgl. § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sie die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige Person oder Stelle kann die Einhaltung dieser

¹⁹ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

²⁰ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²¹ 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.

Vorgaben sicherstellen. Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten. Schließlich ist der Aufgabenbereich des Vergabewesens mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Treten bei den Vergaben Verstöße auf, können diese das Vertrauen in die Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung nachhaltig beschädigen. Verfehlungen können zudem finanzielle Konsequenzen haben. Beispielhaft weisen wir in diesem Zusammenhang auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln hin. Die Zuwendungsgebenden binden dabei die Mittelvergabe regelmäßig an konkrete vergaberechtliche Vorgaben. Hält die Gemeinde diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Rückforderungen der Fördermittel. Dies kann zu einer schwerwiegenden Belastung der Haushaltssituation führen.

Im Interesse der Gemeinde und zum Schutz der Beschäftigten ist daher eine fachliche Prüfung der Vergabeverfahren sinnvoll. Viele Kommunen kooperieren deshalb im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit mit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen Kommune.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine regelmäßige Prüfung ihrer Auftragsvergaben sicherstellen. Dies dient einer ordnungsgemäßen Durchführung der Vergabeverfahren sowie der Korruptionsprävention. Die Umsetzung der Prüfung mit Hilfe einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.

3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Neuenkirchen hat ihre Regelungen zur Korruptionsprävention nicht in einer Dienstanweisung zusammengefasst. Sie hat zudem noch nicht die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten 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 KorruptionsbG²² zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Gemeinde Neuenkirchen** verfügt über keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Einzelne Regelungen dazu hat sie stattdessen an verschiedenen Stellen getroffen. Dazu zählen die Festlegungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken sowie zum Verhalten bei Interessenkollisionen in der allgemeinen Dienstanweisung. Damit deckt sie allerdings nur einen Teilbereich der relevanten Aspekte ab. Allgemein sind Dienstposten und Arbeitsbereiche als korruptionsgefährdet anzusehen, in denen

- Subventionen, Fördermittel oder Zuwendungen bewilligt,
- Genehmigungen, Gebote oder Verbote erteilt,
- Abgaben oder Gebühren o.ä. festgesetzt oder erhoben,
- Vermögensgegenstände verwaltet, veräußert oder erworben,
- Kontrolltätigkeiten ausgeübt werden oder,
- häufige Außendienstkontakte stattfinden.

Auch für diese Tätigkeiten sollte die Gemeinde daher Regelungen zur Korruptionsprävention treffen. So sieht § 11 KorruptionsbG beispielsweise vor, dass Entscheidungen in korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen nach dem Vieraugenprinzip gefällt werden sollen.

²² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellen. Dabei sollte sie bei ihren Regelungen sämtliche korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Dienstposten berücksichtigen.

Die gpaNRW stellt auf ihrer Homepage eine Musterdienstanweisung zur Korruptionsprävention zur Verfügung. Diese kann die Gemeinde als Vorlage nutzen und an die örtlichen Gegebenheiten anpassen.

Zur Erhöhung der Wirksamkeit der getroffenen Regelungen und zur Förderung der Akzeptanz bei den Beschäftigten sollte die Gemeinde die präventiven Maßnahmen zielgerichtet einsetzen. Dafür sollte sie diese nach dem Gefährdungsgrad differenzieren. Um dies umsetzen zu können, muss die Gemeinde in einem ersten Schritt die besonders gefährdeten Dienstposten und Tätigkeiten identifizieren. Der Gesetzgeber gibt dazu in § 10 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG vor, die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Geeignetes Mittel dafür ist eine systematische Schwachstellen- oder Gefährdungsanalyse. Eine solche hat die Gemeinde bisher noch nicht durchgeführt. Sie beabsichtigt dies kurzfristig nachzuholen. Dabei sollte sie insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- Welche Bereiche und welche Arbeitsplätze sind allgemein oder besonders korruptionsgefährdet?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat die Gemeinde bereits ergriffen (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Berichtspflichten, Arbeitsplatzrotation, Fortbildung)?
- Haben sich die vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals-Stellen“, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

In der Praxis hat es sich bewährt, die Beschäftigten dabei aktiv einzubeziehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Gefährdungsanalyse die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten konkret festlegen. Sie kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft die Basis für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Das KorruptionsbG macht zudem Vorgaben zu Anzeige- und Veröffentlichungspflichten. Dies betrifft zum einen die Mitglieder in den Gemeindeorganen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger. Diese haben gemäß § 7 KorruptionsbG eine schriftliche Auskunftspflicht zu Beruf, Mitgliedschaften und Funktionen. Daneben hat der Bürgermeister zusätzlich seine Nebentätigkeiten dem Rat anzuzeigen. Die Gemeinde veröffentlicht diese Angaben

auf ihrer Homepage. Sie schafft dadurch Transparenz und erfüllt die gesetzlichen Vorgaben auf vorbildliche Art und Weise.

Mit dem Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG)²³ hat der Bund eine entsprechende EU-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt. Danach sind Unternehmen und Behörden verpflichtet, ein Hinweisgeber-System einzurichten. Dieses bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgebenden sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung arbeitet das Land NRW an einer Umsetzung in das Landesrecht. Die Gemeinde Neuenkirchen hat auf die zu erwartenden Vorgaben bereits reagiert. Mittels eines IT-Dienstleisters stellt sie einen entsprechenden Meldekanal auf ihrer Homepage zur Verfügung.

3.5 Sponsoring

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Neuenkirchen gibt für den Abschluss von Sponsoringvereinbarungen einen Mustervertrag vor. Darüber hinaus gehende allgemeine Regelungen zum Sponsoring hat sie noch nicht getroffen.

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

Die **Gemeinde Neuenkirchen** hat die Annahme von Sponsoringleistungen nicht geregelt. Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind dafür aktuelle Beispiele. Auch im Bildungssektor finden häufig entsprechende Kooperationen statt. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,

²³ Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG); BGBl. 2023 I Nr. 140 vom 02. Juni 2023

- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Software, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen und Festschriften bestehen.

Derartige Leistungen sind für die Gemeinde Neuenkirchen ebenfalls von Bedeutung. So listet die Ludgerischule auf der Startseite ihrer Internetpräsentation Sponsoren und unterstützende Firmen auf.²⁴ Schul sponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Es kann zudem den Praxisbezug der schulischen Bildung verbessern. Deshalb enthält das Schulgesetz NRW dazu konkrete Regelungen und Ermächtigungen.²⁵ Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Die Gemeinde hat als Schulträger jeweils zuzustimmen.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für die Gemeinde Neuenkirchen Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte potenzielle Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Dies gilt auch für die Sponsoringaktivitäten der Schulen in Gemeindegemeinschaft. Die Gemeinde sollte daher für das Thema Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁶ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung der Gemeinde. Daneben verweisen wir auf unsere Musterdienstanweisung für Sponsoring. Diese steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit.

Verbindliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind, dokumentieren transparentes Verwaltungshandeln. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist, dass die Modalitäten grundsätzlich schriftlich zwischen den Beteiligten zu vereinbaren sind. Hilfreich kann dabei die Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrags sein. Im Verlauf unserer Prüfung hat die Gemeinde diese Anregung bereits aufgegriffen. Sie hat dazu den ebenfalls von der gpaNRW zur Verfügung gestellten Muster-Sponsoringvertrag an die örtlichen Gegebenheiten angepasst. Diesen gibt sie nun verbindlich für Sponsoringvereinbarungen in ihrem Geschäftsbereich vor.

Sponsoring sollte für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Eine konkrete Maßnahme zur Schaffung von Transparenz könnte ein jährlicher Bericht über alle

²⁴ Ludgerischule Neuenkirchen: Sponsoren - diese Firmen und Sponsoren unterstützen uns, www.ludgerischule-neuenkirchen.de, Download 07. Februar 2023

²⁵ Vgl. §§ 95, 98 und 99 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005

²⁶ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

Sponsoringaktivitäten im Geschäftsbereich der Gemeinde sein. Der Bericht sollte folgende Angaben enthalten:

- Umfang der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck und Art der Sponsoringleistungen sowie
- personenbezogene Daten zum Sponsoringgeber.

Die Sponsoringpartner sind dazu im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet sowie verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen. Sollte ein Sponsor damit nicht einverstanden sein, so ist dieser in den Bericht als „anonym“ aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte prüfen, Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar zu machen. Dies kann sie mittels eines jährlichen Berichts über die erhaltenen Sponsoringleistungen umsetzen. Den Bericht sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.

3.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²⁷ 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 Neuenkirchen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die hohen Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten im Vergleichsjahr 2021 sind nicht repräsentativ. Im aussagekräftigeren Jahr 2020 kommt es bei den Vergaben zu unterdurchschnittlichen Abweichungen. Nachträge nehmen dabei einen spürbaren Einfluss.

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

²⁷ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro.

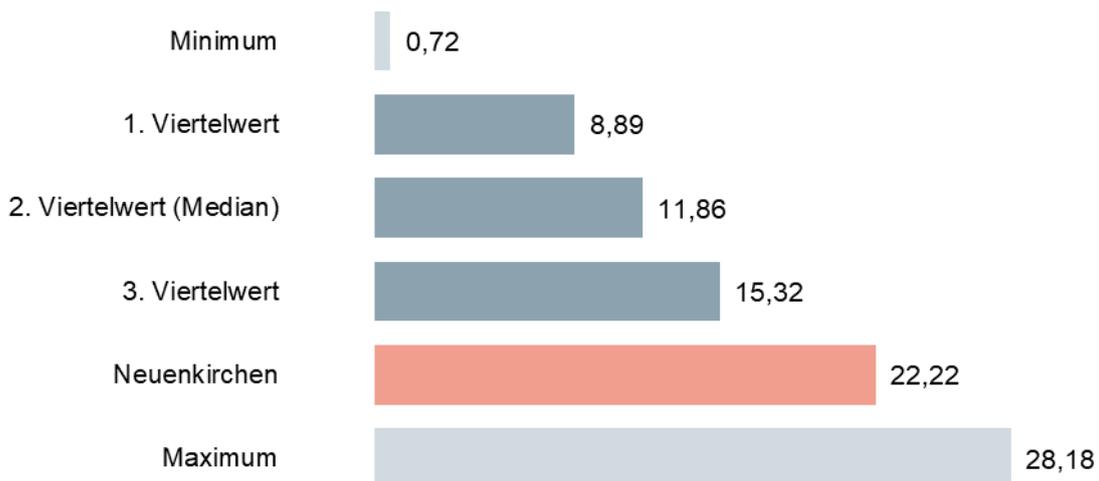
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022^{*)}

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	6.820.319	
Abrechnungssummen	6.999.904	
Summe der Unterschreitungen	312.487	4,6
Summe der Überschreitungen	492.072	7,2
Summe der Abweichungen absolut	804.559	11,8

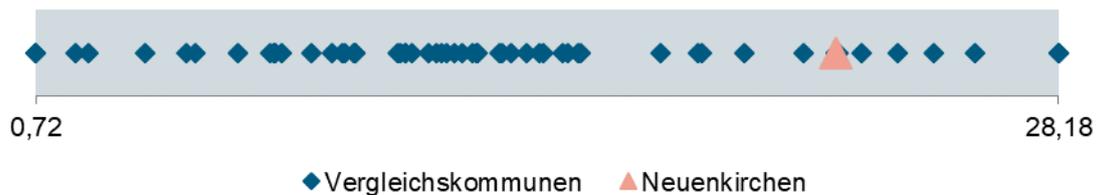
^{*)} Im Jahr 2022 sind nur die bis November 2022 schlussgerechneten Vergaben berücksichtigt

Die obige Tabelle wertet einen Zeitraum von mehreren Jahren aus. Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Gemeinde Neuenkirchen** neun Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 97.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Neuenkirchen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Im Vergleichsjahr 2021 weisen mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen eine geringere prozentuale Abweichung vom Auftragswert als die Gemeinde Neuenkirchen aus. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Bautätigkeit der Gemeinde in dem Jahr sowohl mengen- als auch wertmäßig nur ein geringes Volumen hatte. In 2020 hat Neuenkirchen deutlich mehr Baumaßnahmen umgesetzt. Mit rund elf Prozent ist die Abweichung vom Auftragswert in diesem Jahr unterdurchschnittlich. Beiden Betrachtungsjahren gemeinsam ist, dass die Abweichungen vornehmlich durch Überschreitungen des ursprünglichen Kostenansatzes verursacht werden.

Die Gemeinde arbeitet dabei vergleichsweise viel mit Nachträgen. In rund der Hälfte der gemeldeten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 10.000 Euro hat sie Auftragsänderungen über förmliche Nachträge abgewickelt. Diese machen dabei einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Abrechnungssummen aus. 2021 beträgt der Anteil rund zwölf Prozent. Nachträge nehmen damit einen spürbaren Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen. Dies unterstreicht die Relevanz eines systematisch organisierten Nachtragswesens.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum vermieden werden. Allerdings kann die Gemeinde Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Die Gemeinde sollte diese daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom Auftragswert begrenzen zu können.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Gemeinde Neuenkirchen verfügt über keine formalen Regelungen zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens finden nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.

- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*

Ziel des zentralen Nachtragsmanagements sollte zudem sein, den Umfang der Nachträge zu begrenzen. Dazu sollte eine Kommune diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die **Gemeinde Neuenkirchen** hat den Umgang mit Abweichungen vom Auftragswert und Auftragsänderungen nicht geregelt. Zuständig für die Bearbeitung ist der jeweils ausführende Fachbereich. Dies umfasst auch die Beurteilung, ob es sich um eine unwesentliche Änderung handelt und deshalb eine erneute Ausschreibung entfallen kann.

Im vorangegangenen Kapitel haben wir dargestellt, dass die Gemeinde Neuenkirchen vergleichsweise häufig mit Nachträgen arbeitet. Eindeutige Regelungen zur Bearbeitung könnten deshalb eine wertvolle Hilfestellung für die Beschäftigten sein. Viele Kommunen geben dazu in ihrer Vergabedienstanweisung einen konkreten Arbeitsablauf vor. Zur Beurteilung der Wesentlichkeit von Auftragsänderungen haben sich dabei prozentuale Wertgrenzen bewährt. Diese können nach den verschiedenen Leistungsarten differenziert werden. Hilfreich kann zudem eine Beteiligung von neutralem vergaberechtlichen Fachwissen sein. Infrage kommen kann dafür beispielsweise die ZVS des Kreises oder eine noch zu bestimmende interne Stelle. Diese könnte verpflichtend, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, zur vergaberechtlichen Beurteilung der Auftragsänderung herangezogen werden. Eine stärkere Einbindung kann ein wirtschaftliches und rechtmäßiges Nachtragswesen unterstützen und zum Schutz der Beschäftigten beitragen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen regeln. Dabei sollte sie neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einbinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.

Auch in diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Muster-Vergabedienstanweisung. Diese enthält ebenfalls Regelungen zum Nachtragswesen.

Ein Instrument zur Begrenzung von Auftragsänderungen kann ein Nachtragsmanagement sein. Die Gemeinde Neuenkirchen betreibt bereits ein begleitendes Controlling im Zuge der Umsetzung ihrer Baumaßnahmen. Kosten- und Bauzeitüberschreitungen kann sie dadurch frühzeitig erkennen und entsprechend reagieren. Sie wertet allerdings Abweichungen vom Auftragswert noch nicht systematisch aus. Dazu wäre eine zentrale Erhebung und Analyse des Umfangs der Nachträge erforderlich. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Daraus könnte die Gemeinde Erkenntnisse zu Bieterstrategien gewinnen. Ein derartiges Nachtragsmanagement ist insbesondere deshalb sinnvoll, da die Auftragsänderungen dezentral in den Fachbereichen bearbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement prüfen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

3.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 - [Vergabewesen]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Neuenkirchen nutzt im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit die zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Sie unterstützt dadurch rechtssichere und wirtschaftliche Vergabeverfahren und leistet einen Beitrag zur Korruptionsprävention. Grundsätze und Verfahrensabläufe – insbesondere für die durch die Fachbereiche in Eigenregie durchgeführten Vergaben – hat die Gemeinde bisher nicht in einer Dienstanweisung festgeschrieben.	107	E1.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihr Vergabewesen in einer Dienstanweisung regeln. Insbesondere für die nationalen Vergaben im Unterschwellenbereich erhalten die Fachbereiche dadurch einen verbindlichen Handlungsrahmen. Dies dient auch dem Schutz der Beschäftigten.	108
			E1.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihre Wertgrenzenübersicht für die Wahl der Vergabeart im Unterschwellenbereich überarbeiten. Dabei sollte sie einen besonderen Fokus darauf richten, dass die Übersicht eine Hilfestellung für die praktische Arbeit der Beschäftigten bietet.	108
			E1.3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die Vergabeentscheidungen stärker an die Verwaltung übertragen. Dadurch kann sie eine unnötige Verlängerung ihrer Vergabeverfahren vermeiden. Zudem hat der Rat nur sehr begrenzte Möglichkeiten, von der durch die Vergabevorschriften gelenkten Vergabeentscheidung abzuweichen.	110
			E1.4	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte sicherstellen, dass die in Eigenregie durch die Fachbereiche durchgeführten Vergabeverfahren einheitlich abgewickelt werden.	110
F2	Die Gemeinde Neuenkirchen verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der Vergabeverfahren findet nicht statt.	111	E2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine regelmäßige Prüfung ihrer Auftragsvergaben sicherstellen. Dies dient einer ordnungsgemäßen Durchführung der Vergabeverfahren sowie der Korruptionsprävention. Die Umsetzung der Prüfung mit Hilfe einer der Wahlmöglichkeiten aus § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW kann dafür eine Möglichkeit sein.	112

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Neuenkirchen hat ihre Regelungen zur Korruptionsprävention nicht in einer Dienstanweisung zusammengefasst. Sie hat zudem noch nicht die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten festgelegt.	112	E3.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellen. Dabei sollte sie bei ihren Regelungen sämtliche korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Dienstposten berücksichtigen.	114
			E3.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte – wie beabsichtigt – kurzfristig mittels einer Gefährdungsanalyse die korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche und Dienstposten konkret festlegen. Sie kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft die Basis für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention.	114
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Neuenkirchen gibt für den Abschluss von Sponsoringvereinbarungen einen Mustervertrag vor. Darüber hinaus gehende allgemeine Regelungen zum Sponsoring hat sie noch nicht getroffen.	115	E4.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte potenzielle Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Dies gilt auch für die Sponsoringaktivitäten der Schulen in Gemeindetragerschaft. Die Gemeinde sollte daher für das Thema Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.	116
			E4.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte prüfen, Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar zu machen. Dies kann sie mittels eines jährlichen Berichts über die erhaltenen Sponsoringleistungen umsetzen. Den Bericht sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen	117
Nachtragswesen					
F5	Die Gemeinde Neuenkirchen verfügt über keine formalen Regelungen zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine regelmäßige vergaberechtliche Begleitung und systematische Auswertung des Nachtragswesens finden nicht statt.	119	E5.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen regeln. Dabei sollte sie neutrales vergaberechtliches Fachwissen, ggf. ab einer festzulegenden Wertgrenze, regelmäßig einbinden. Sie unterstützt dadurch ein rechtmäßiges und wirtschaftliches Nachtragswesen. Zudem dient eine solche Vorgehensweise der Korruptionsprävention und dem Schutz der Beschäftigten.	120
			E5.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement prüfen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	121

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F6	Die Gemeinde Neuenkirchen führt die betrachteten Baumaßnahmen vergaberechtlich weitestgehend rechtskonform durch. Interne Regelungen, insbesondere zur Auftragsvergabe durch einen Gremienbeschluss, führen zu verlängerten Vergabeverfahren.		E6.1 Die Gemeinde Neuenkirchen sollte eine transparente Kommunikation mit allen Bietenden sicherstellen. Dazu sollten die veröffentlichten Angebotsunterlagen keine Rückschlüsse auf beteiligte externe Ingenieurbüros beinhalten.	
			E6.2 Die Gemeinde Neuenkirchen sollte sicherstellen, dass die unterlegenen Bieter, wie in § 19 Abs. 1 VOB/A vorgesehen, zeitnah unterrichtet werden.	
			E6.3 Die Gemeinde Neuenkirchen sollte sicherstellen, dass relevante Abweichungen vom Auftragswert einheitlich bearbeitet, begründet und dokumentiert werden.	
			E6.4 Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die in § 10 Abs. 4 VOB/A festgelegte Bindefrist von 30 Kalendertagen grundsätzlich einhalten. Sofern sie für die Prüfung und Wertung der Angebote mehr Zeit benötigt, sollte sie dies in den Vergabeunterlagen begründen.	

4. Informationstechnik an Schulen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Neuenkirchen** 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

Für die Digitalisierung an ihren Schulen hat die Gemeinde Neuenkirchen, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, einen pragmatischen Ansatz gewählt. So fällt auf, dass wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen nicht hinreichend formalisiert sind. Dies gilt für die schulübergreifende strategische Ausrichtung der IT ebenso wie für wesentliche Aspekte des IT-Sicherheitsmanagements. Diese durchaus funktionierenden, aber größtenteils informellen Strukturen stellen ein Risiko für die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der IT dar. Sie stellen umso höhere Anforderungen an alle handelnden bzw. beteiligten Personen, da ein Rückgriff auf dokumentierte Abläufe nicht möglich ist.

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT können durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess optimiert werden. Dies schließt dokumentierte Regeln und Abläufe ein, die für alle Beteiligten verbindlich sind. Zudem benötigt die Gemeinde Neuenkirchen an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten, um einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und über die Wirtschaftlichkeit urteilen zu können.

Die IT-Ausstattung der Schulen der Gemeinde Neuenkirchen ist unterschiedlich ausgeprägt. In den Grundschulen befindet sie sich sowohl quantitativ als auch qualitativ auf einem sehr guten Niveau. Bei der weiterführenden Schule besteht hinsichtlich der Qualität noch Optimierungsbedarf. Trotz fehlender Steuerungselemente konnte die Gemeinde Neuenkirchen den pädagogischen Anforderungen ihrer Schulen gerecht werden und eine Grundlage für weitere Digitalisierungsvorhaben schaffen.

Zudem besteht Handlungsbedarf hinsichtlich der unterdurchschnittlich ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Gemeinde Neuenkirchen. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

4.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern 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?

4.3.1 IT-Steuerung

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

Der Gemeinde Neuenkirchen fehlen noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.

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:

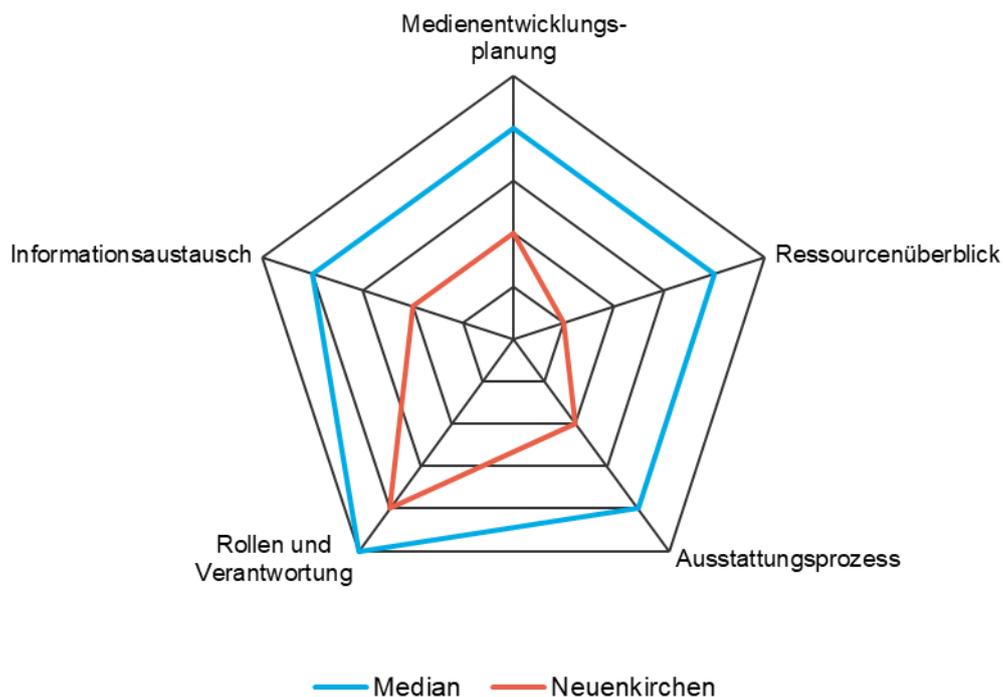
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine 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-Support²⁸, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Neuenkirchen** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Ludgerischule und Grundschulverbund Thieschule-Josefschule) und einer weiterführenden Schule (Emmy-Noether-Gesamtschule). Im Schuljahr 2021/ 22 beschult sie an fünf Standorten mit insgesamt 56 Klassen zusammen 1.308 Schülerinnen und Schüler (SuS).

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



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind bei den meisten Ebenen deutlich schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

²⁸ 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 Problembeseitigung

Die Schulen der Gemeinde Neuenkirchen kooperieren bereits seit 2017 im Hinblick auf eine einheitliche digitale Ausstattung miteinander. Alle haben ihre pädagogischen Anforderungen in Form von Medienkonzepten (MK) beschrieben. Allerdings sind diese teilweise schon veraltet (aus 2016 – 2019).

Der Schulträger hat die MK noch nicht als Ergebnis eines Medienentwicklungsprozesses in eine schulübergreifende Strategie (z. B. Medienentwicklungsplan) münden lassen. Die Maßnahmenplanung erfolgt durch die Gemeinde Neuenkirchen größtenteils im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung. Ein Medienentwicklungsplan kann hier eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung bieten. Das Fehlen eines Medienentwicklungsplanes birgt ein hohes Risiko einer Fehlplanung. Der Medienentwicklungsprozess geht inhaltlich weit über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Der Prozess berücksichtigt weitere Gesichtspunkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise können hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont.

Das Ziel, eine moderne und flächendeckende IT-Ausstattung an den Schulen zu implementieren, bindet erhebliche Ressourcen. Es ist nur langfristig erreichbar. Zudem sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Dadurch kann er dazu beitragen, das Risiko von Fehlplanungen zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden schulischen Medienkonzepte in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein.

Ein Risiko für einen unwirtschaftlichen Ressourceneinsatz besteht für die Gemeinde Neuenkirchen auch deshalb, da sie den Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Einrichtung der Geräte nicht verbindlich geregelt hat. Gleichwohl kommt sie dem Ausstattungsbedarf mit informalen, gelebten Prozessen adäquat nach. Dieses Vorgehen findet die gpaNRW in vielen Kommunen gleicher Größenordnung vor. Die Gemeinde Neuenkirchen befindet sich damit aber nicht in einer guten Ausgangslage. Nur wenn für alle Beteiligten klar geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann die Gemeinde Neuenkirchen einen schlanken Prozessablauf gewährleisten.

An dieser Stelle positiv hervorzuheben ist, dass sie Anfang des Jahres 2023 die Organisation von Beschaffungsvorgängen an den Neuenkirchener Schulen neu geregelt hat. Sie gibt nun zumindest mit Wertgrenzen klar vor, welche Gegenstände (Verbrauchsmaterial, Software, Standard-IT-Hardware, Spezial-IT-Hardware) die Schule und welche der Schulträger beschafft.

In diesem Zusammenhang fehlen der Gemeinde Neuenkirchen überdies noch festgelegte Ausstattungsstandards. Zwar werden in den Grundschulen bereits Geräte lediglich eines Herstellers angeschafft, in der Gesamtschule jedoch gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Geräte. Die

Festlegung auf einheitliche Standards, die für alle Schulen gelten, würde dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Auch ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards kann ein Instrument sein, um Beschaffungsabläufe zu beschleunigen. So könnten für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- bzw. Genehmigungswege gelten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben und in den Medienentwicklungsplan mit aufnehmen. Dabei sollte sie auch die Standards hinsichtlich der IT-Ausstattung klar definieren.

Darüber hinaus ist die Gemeinde Neuenkirchen derzeit nicht in der Lage, die vorhandene IT-Ausstattung an ihren Schulen und die damit verbundenen Kosten mit verhältnismäßigem Aufwand an zentraler Stelle auszuwerten. Damit fehlt ihr eine essentielle Grundlage für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

→ **Empfehlung**

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

Die vorhandene Ausstattung kann nur gewartet und gepflegt werden, wenn die Schulen sowie der Schulträger im Rahmen einer definierten Arbeitsteilung und eines abgestimmten Kommunikationsprozesses gemeinsam für funktionierende Systeme Sorge tragen. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar voneinander abzugrenzen, um so den Aufwand auf beiden Seiten zu minimieren und Reibungsverluste möglichst zu verhindern.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Für den First-Level-Support sind die Medienbeauftragten (Grundschulen) bzw. die Mitarbeitenden des Fördervereins (Gesamtschule) zuständig. Den Second-Level-Support übernimmt die IT-Abteilung der Gemeinde Neuenkirchen. Diese Aufgabenverteilung geschieht in Anlehnung an den Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände. Die weiterführende Schule hat diese auch in ihrem Medienkonzept integriert. Im Rahmen der Beantragung der Fördermittel aus dem „Digitalpakt“ wurde im Zusammenhang mit dem dafür erforderlichen, vom Schulträger erstellten, technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten außerdem Kooperationsvereinbarungen zwischen der Gemeinde Neuenkirchen und den einzelnen Schulen abgeschlossen, die eine grobe Beschreibung über die abzugrenzenden Aufgaben beinhaltet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die detaillierte Struktur, Aufgaben und die Leistungen des First- und Second-Level-Supports einheitlich für alle Schulen in ihrem noch zu erstellenden Medienentwicklungsplan aufnehmen.

Ebenso ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger wichtig. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben.

Die Gemeinde Neuenkirchen pflegt eine regelmäßige Kommunikation mit den Schulleitungen bzw. Medienbeauftragten. Außerdem werden anlassbezogen Arbeitskreise in gleicher Besetzung zu bestimmten Themen gebildet. Ein darüberhinausgehendes interdisziplinäres Abstimmungsgremium oder eine Arbeitsgruppe mit Fokus auf die Medienausstattung der Schulen bestehen bislang aber nicht. Wie bereits beschrieben sind im Medienentwicklungsprozess diverse Aspekte zu berücksichtigen. Damit sind in der Regel auch mehrere Beteiligte einzubinden. Dazu zählen erfahrungsgemäß die IT-Abteilung bzw. der IT-Dienstleister, die Schulverwaltung, das Gebäudemanagement sowie die Medienbeauftragten und Schulleitungen. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden. Die fehlende Formalisierung birgt für die Gemeinde Neuenkirchen auch hier Risiken für ihre funktionierenden, gelebten Strukturen, da sie stark von den handelnden Personen und konsequenter Einhaltung abhängig sind.

→ **Empfehlung**

Die Digitalisierung der Schulen und die Medienentwicklungsplanung in der Gemeinde Neuenkirchen sollte fortlaufend durch eine Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure zeitgleich mit einbindet.

4.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Neuenkirchen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon gut vorangekommen. Gleichwohl besteht noch Nachholbedarf bei der Homogenität und Aktualität der Ausstattung an ihrer weiterführenden Schule.

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

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine Grundlage bieten - eine möglichst breite Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen bereitstellen,*

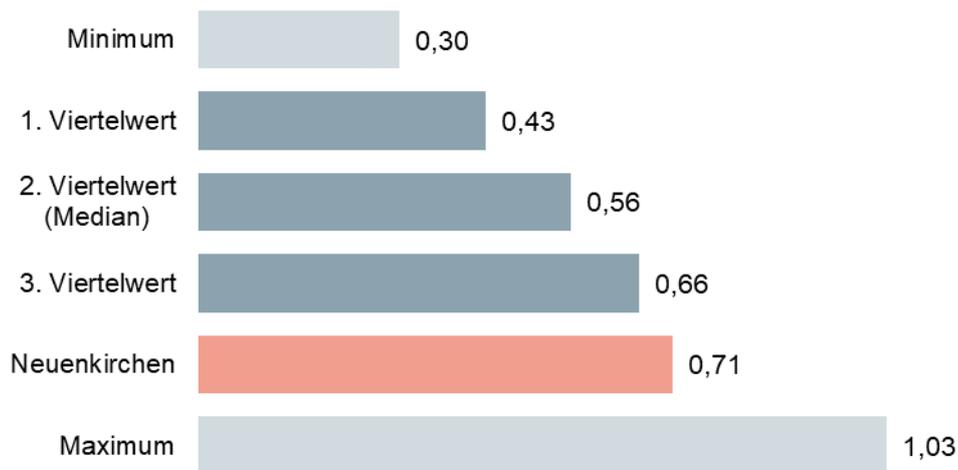
- gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht,
- die Personalressourcen bereitstellen, die unter Berücksichtigung der individuellen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Wartung und den Support für die Schul-IT zu sichern.

Wie bereits beschrieben, fehlt der **Gemeinde Neuenkirchen** derzeit noch ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über die Programme „Gute Schule 2020“ und „Digitalpakt“, bereits seit 2018 konsequent voran.

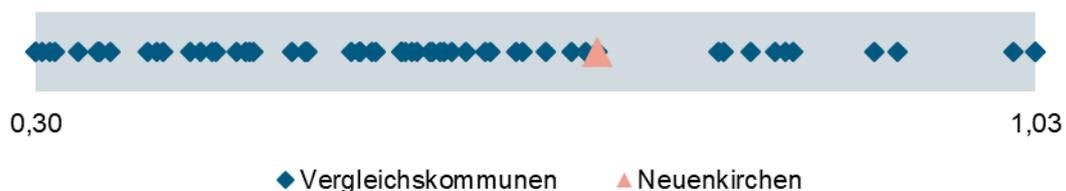
Die Schulen der Gemeinde Neuenkirchen sind mit einer Bandbreite von 600 Mbit/s per Glasfaser an das Internet angebunden. Damit besitzen sie bereits jetzt eine gute Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN und/oder WLAN nutzbar ist. Die gute Internetverbindung ist angesichts der zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, auch sinnvoll und zukunftsorientiert.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind 60 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Die Ausstattungsquote weicht an den beiden Schulen voneinander ab:

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler (SuS)	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je SuS
Grundschulverbund Thie-/Josefschule	178	289	0,62
Ludgerischule	240	297	0,81
Insgesamt	418	586	0,71

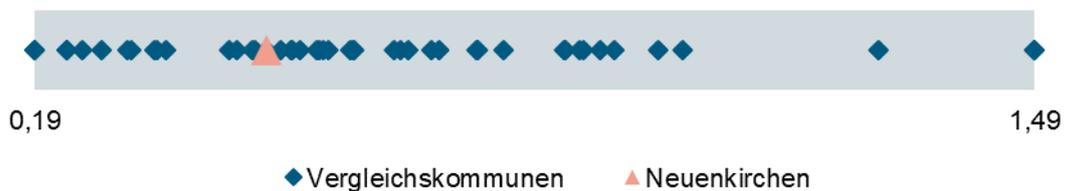
Derzeit sind rein rechnerisch insgesamt mehr als 70 Prozent der Schülerinnen und Schüler der Grundschulen der Gemeinde Neuenkirchen mit IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke ausgestattet. Dieser Wert liegt über dem dritten Viertelwert, das heißt, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ihre Grundschülerinnen und –schüler mit weniger IT-Endgeräten ausstatten.

An beiden Schulen werden vorwiegend Tablets eingesetzt.

Bei den weiterführenden Schulen positioniert sich die Gemeinde Neuenkirchen wie folgt:



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch hier ist die Auswertung grundsätzlich schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Da die Gemeinde Neuenkirchen Schulträger für eine weiterführende Schule ist, entsprechen die dargestellten Werte dieser Schule. Derzeit sind mit 0,49 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch fast 50 Prozent der Schülerinnen und Schüler in der Emmy-Noether-Gesamtschule

ausgestattet. Damit liegt die Gemeinde Neuenkirchen etwas oberhalb des ersten Viertelwertes. Fast 75 Prozent aller Vergleichskommunen stattet Ihre Schülerinnen und Schüler mit mehr IT-Endgeräten an ihren weiterführenden Schulen aus.

In der Schule befinden sich pro Standort jeweils zwei PC-Räume mit fest installierten Clients bzw. Laptops. Darüber hinaus werden auch hier Tablets genutzt.

Soweit die gpaNRW dies anhand der älteren Medienkonzepte beurteilen konnte, hat die Gemeinde Neuenkirchen die gemeldeten Anforderungen ihrer Schulen vollständig erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht. Gleichwohl kann die Gemeinde Neuenkirchen anhand fortgeschriebener Medienkonzepte der Schulen die von der pädagogischen Seite als sinnvoll erachtete Ausstattung weiter optimieren.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großformatigen Bildschirmen, interaktiven Whiteboards oder Beamern.

Bei der Ausstattung der Klassen der Grundschulen mit Präsentationsgeräten ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Neuenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	0,04	0,00	0,03	0,46	1,12	1,76	60
Beamer	0,22	0,00	0,06	0,19	0,53	1,67	60
Großformatige Bildschirme	1,07	0,00	0,00	0,04	0,37	1,90	60
Dokumentenka- meras/Visualizer	1,59	0,00	0,00	0,19	0,61	1,90	60

Dass die Anzahl aller Präsentationsgeräte in den Schulen der Gemeinde Neuenkirchen zusammengekommen über 100 Prozent hinausgeht ist darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Die Grundschulen der Gemeinde Neuenkirchen setzen verstärkt auf den Einsatz großformatiger Bildschirme. Knapp drei Viertel der Vergleichskommunen haben in dieser Hinsicht deutlich geringere Ausstattungsquoten. Daneben steht in rund 20 Prozent der Klassen ein Beamer zur Verfügung.

Positiv ist auch, dass die Gemeinde Neuenkirchen eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von sogenannten Dokumentenkameras vorhält. Diese stehen ihr in allen Unterrichtsräumen zur Verfügung. Dadurch sind die Schulen in der Lage, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über die vorgenannten Präsentationsgeräte wiederzugeben. Die Hälfte der Vergleichskommunen haben rechnerisch nur fast ein Fünftel ihrer Klassen entsprechend ausgestattet.

Bei den Präsentationsgeräten je Klasse sieht es an den weiterführenden Schulen wie folgt aus:

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

Geräteart	Neuenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/ Tafeln	1,55	0,00	0,00	0,50	1,24	2,31	44
Beamer	0,14	0,00	0,16	0,40	1,23	2,92	44
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,01	0,18	1,84	44
Dokumentenka- meras/Visualizer	2,00	0,00	0,00	0,06	0,35	3,83	44

Die Quoten aller Präsentationsgeräte der Gemeinde Neuenkirchen zusammengenommen geht ebenfalls über 100 Prozent hinaus. Dies ist ebenfalls darin begründet, dass es an der Schule mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Auch an der Gesamtschule zeigt sich eine gute Ausstattung mit Präsentationsgeräten. Hier kommen in allen Klassen und den darüber hinaus gehenden weiteren Unterrichtsräumen hauptsächlich interaktive Whiteboards zum Einsatz. Im interkommunalen Vergleich ist diese Ausstattung ebenfalls gut. Sie liegt über dem dritten Viertelwert. Das bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weniger Interaktive Tafeln einsetzen. Um analoge Lehrmittel auch digital präsentieren zu können, setzen die Schulen auch an der weiterführenden Schule Dokumentenkameras und Visualizer ein. Diese stehen ebenfalls in allen Unterrichtsräumen zur Verfügung.

Die eingesetzten Präsentationsgeräte ermöglichen den Grundschulen und der weiterführenden Schule eine zeitgemäße, digitale Unterrichtsgestaltung.

Die IT-Ausstattung der Grundschulen der Gemeinde Neuenkirchen entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von ein bis zwei Jahren befindet sich die gesamte eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. An der weiterführenden Schule bietet sich ein anderes Bild. Hier sind zwar die zuletzt angeschafften Tablets ca. ein Jahr alt, aber das Alter der restlichen Ausstattung (ca. 80 Prozent) hat die übliche Gebrauchsdauer von fünf Jahren schon überschritten. Nach Angaben der Gemeinde Neuenkirchen hat sie inzwischen damit begonnen, die veraltete Ausstattung sukzessive auszutauschen. Der Schulträger hat im Juni 2023 folgende neue Geräte für die Gesamtschule angeschafft: 50 Monitore, 29 Notebooks und 20 Mini-PCs.

Die Grundschulen verfügen über eine homogene IT-Ausstattung. Die weiterführende Schule hat ein sehr heterogenes Equipment. Dies liegt darin begründet, dass nicht alle Geräte einheitlich vom Schulträger, sondern teilweise auch von der Schule selbst beschafft wurden. Der Förderverein hat die Schule außerdem mit vielen Sachspenden unterstützt. Dies führt dazu, dass unterschiedliche Gerätetypen von verschiedenen Herstellern vorhanden sind. Dies erhöht den Supportaufwand für die IT-Abteilung und erschwert den Überblick.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte für eine homogene IT-Ausstattung auch an ihrer weiterführenden Schule sorgen und veraltete Geräte durch neue, funktionsfähigere ersetzen.

Die Gemeinde Neuenkirchen arbeitet bei der Betreuung der Schul-IT vollkommen autark. Eine Fernwartungssoftware steht für die Geräte der Verwaltung zur Verfügung. Die zentrale Verwaltung der Tablets für die Schülerinnen und Schüler stellt die Gemeinde über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher. Außerdem nutzt sie virtuelle Arbeitsumgebungen im Schulbereich.

Für diese vielfältigen Aufgaben und für die Steuerung und Konzeption stehen bei der Gemeinde Neuenkirchen eine Vollzeitstelle zur Verfügung. Die Quote von 0,13 Vollzeitstellen je 100 IT-Endgeräte liegt im interkommunalen Vergleich auf dem Median. Damit halten 50 Prozent der Vergleichskommunen, die ebenfalls kaum IT-Aufgaben an Dritte auslagern, ähnlich viel Personal für den IT-Service an ihren Schulen vor. Zum 01. August 2023 werden zwei Auszubildende für den Beruf „Fachinformatiker System-Administration“ eingestellt, die perspektivisch diesen Bereich mit unterstützen sollen, da die oben genannte Vollzeitstelle derzeit nicht besetzt ist. Nach eigenen Angaben ist die Personalausstattung für den Bereich Schul-IT damit perspektivisch ausreichend.

4.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁹-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**

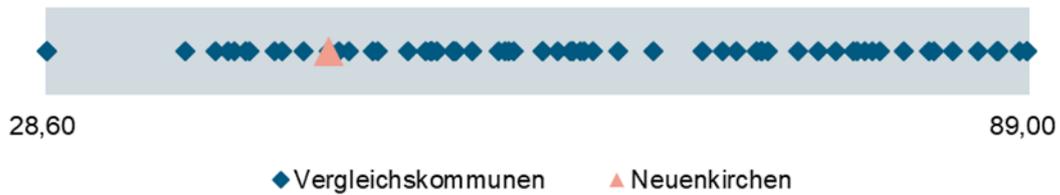
Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Neuenkirchen weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.

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

²⁹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Gemeinde Neuenkirchen** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 66 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

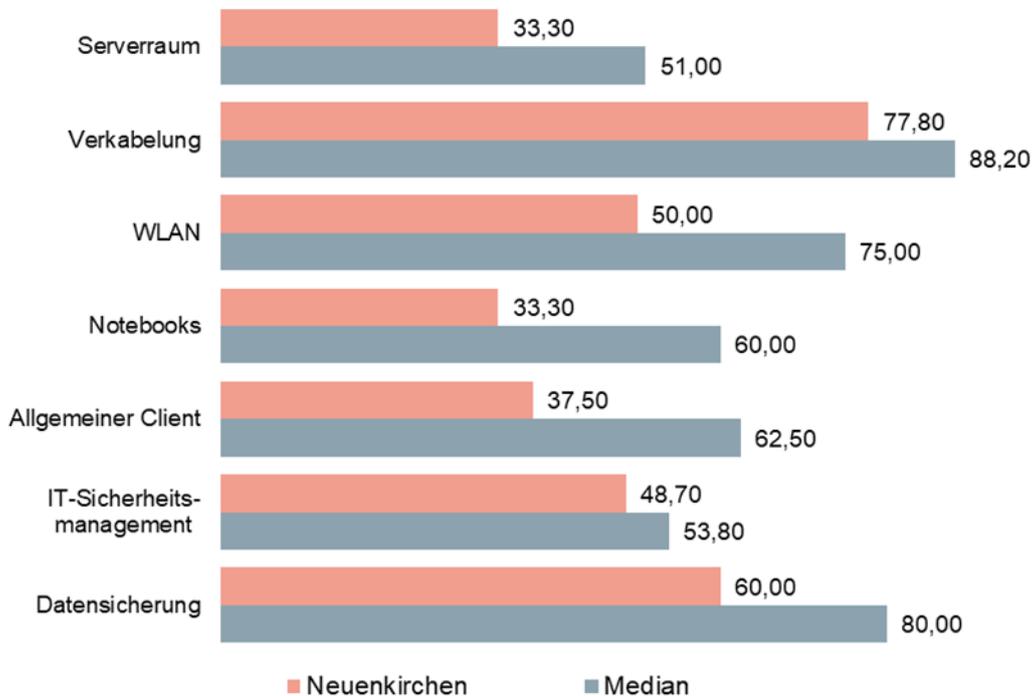
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt nur 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Neuenkirchen liegt mit 46,1 Prozent noch deutlich darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in allen geprüften Aspekten.

Positiv zu bemerken ist, dass die Gemeinde Neuenkirchen bereits über eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept aus dem Jahre 2017, die die Schulen mit einbeziehen, verfügt. Außerdem hat sie eine Kooperationsvereinbarung mit ihrem IT-Dienstleister zum Thema Datenschutz abgeschlossen. Ein weiteres Übereinkommen hat die Gemeinde Neuenkirchen mit diesem aktuell zum Thema IT-Sicherheit vereinbart. Der externe IT-Sicherheitsbeauftragte wird in naher Zukunft an den Schulen Basissicherheitschecks durchführen.

Gleichwohl bestehen bei der IT-Sicherheit der Schulen noch Defizite im konzeptionellen Bereich. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit dar. Zudem muss Informationssicherheit in allen Bereichen gelebt werden. Dazu gehört auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess.

Hinsichtlich der Serverräume gibt es bereits jetzt eine positive Veränderung. Im Jahr 2023 werden alle Schulen an das Verwaltungsnetz im Rathaus angeschlossen. Diese Zentralisierung hat erhebliche Vorteile für die IT-Sicherheit, da hier die räumlichen Gegebenheiten den Anforderungen an die IT-Sicherheit gerecht werden können.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte in Kooperation mit ihren Schulen das bestehende IT-Sicherheitskonzept überarbeiten bzw. ergänzen. Dabei sollte sie die von der gpaNRW dokumentierten Erkenntnisse und Empfehlungen berücksichtigen. Die daraus abzuleitenden technischen und organisatorischen Maßnahmen sollte sie konsequent umsetzen.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Der Gemeinde Neuenkirchen fehlen noch Grundlagen, um ihre Schul-IT systematisch und zielgerichtet zu steuern.	107	E1.1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiter zu entwickelnden schulischen Medienkonzepte in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein.	108
			E1.2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben und in den Medienentwicklungsplan mit aufnehmen. Dabei sollte sie auch die Standards hinsichtlich der IT-Ausstattung klar definieren.	108
			E1.3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.	110
			E1.4	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte die detaillierte Struktur, Aufgaben und die Leistungen des First- und Second-Level-Supports einheitlich für alle Schulen in ihrem noch zu erstellenden Medienentwicklungsplan aufnehmen.	110
			E1.5	Die Digitalisierung der Schulen und die Medienentwicklungsplanung in der Gemeinde Neuenkirchen sollte fortlaufend durch eine Arbeitsgruppe unterstützt werden, die alle dafür notwendigen Akteure zeitgleich mit einbindet.	131
F2	Die Gemeinde Neuenkirchen ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen schon gut vorangekommen. Gleichwohl besteht noch Nachholbedarf bei der Homogenität und Aktualität der Ausstattung an ihrer weiterführenden Schule.	111	E2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte für eine homogene IT-Ausstattung auch an ihrer weiterführenden Schule sorgen und veraltete Geräte durch neue, funktionsfähigere ersetzen.	112

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Neuenkirchen weisen Defizite und mithin ein Risikopotenzial auf.	136	E3	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte in Kooperation mit ihren Schulen das bestehende IT-Sicherheitskonzept überarbeiten bzw. ergänzen. Dabei sollte sie die von der gpaNRW dokumentierten Erkenntnisse und Empfehlungen berücksichtigen. Die daraus abzuleitenden technischen und organisatorischen Maßnahmen sollte sie konsequent umsetzen.	138

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Ordnungsbehördliche Bestattungen kommen in der Gemeinde Neuenkirchen eher selten vor. In manchen Jahren sind keine entsprechenden Bestattungsfälle zu verzeichnen.

Die Gemeinde Neuenkirchen hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen konsequent ein. Durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe stellt die Gemeinde grundsätzlich sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Gemeinde Neuenkirchen rechtmäßig.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Gemeinde Neuenkirchen ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen grundsätzlich geltend. Zusätzlich erhebt die Gemeinde Neuenkirchen eine Verwaltungsgebühr für die Bearbeitung der entsprechenden Fälle.

Die Gemeinde hat verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen festgelegt. Allerdings werden diese noch nicht zusammengefasst schriftlich dokumentiert. Eine Fallakte wird bislang nicht geführt. Hier sollte die Gemeinde Neuenkirchen künftig entsprechende Grundlagen einführen. Ergänzend hierzu sollte die Gemeinde den im Aufgabenbereich tätigen Beschäftigten Fortbildungen ermöglichen.

5.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

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

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 BestG NRW³⁰ ist die Ordnungsbehörde für die Bestattung verantwortlich, auf deren Gebiet der oder die Tote gefunden wurde. Sofern im Gemeindegebiet ein oder mehrere der folgenden Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörigen größer als in Kommunen, die nicht über entsprechende Einrichtungen verfügen:

- Seniorenpflegeeinrichtungen
- Hospize
- Krankenhäuser.

³⁰ Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz – BestG NRW) vom 17. Juni 2003 zuletzt geändert durch Artikel 71 des Gesetzes vom 01. Februar 2022 (GV.NRW.S. 122), in Kraft getreten am 19. Februar 2022

In der Gemeinde Neuenkirchen gibt es eine Seniorenpflegeeinrichtung. Krankenhäuser und Hospize sind nicht vorhanden. Auswirkungen auf die Fallzahlen der ordnungsbehördlichen Bestattungen ergeben sich hierdurch nicht.

Auch die leicht unter dem landesweiten Durchschnitt liegende SGB II-Quote wirkt sich nicht negativ auf die Sterbefallzahlen aus. Demgegenüber weist die Gemeinde Neuenkirchen einen sehr hohen Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern über 80 Jahre auf. Dieser Wert liegt nur knapp unter dem Maximalwert der Vergleichskommunen. Dies könnte zukünftig einen erhöhten Einfluss auf die Entwicklung der Fallzahlen haben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Neuenkirchen 2019 bis 2021

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

Bei der Gemeinde Neuenkirchen haben sich in den drei betrachteten Jahren lediglich zwei Fälle zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung ergeben. In beiden Fällen ist auch die Bestattung seitens der Gemeinde Neuenkirchen durchgeführt worden. Eine einheitliche Entwicklungstendenz lässt sich aus den vorliegenden Zahlen nicht ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Neuenkirchen mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,72	0,72	0,00

Auf Grund der geringen Fallzahlen in den betrachteten drei Jahren (insgesamt zwei Fälle) ist eine aussagekräftige Analyse der Entwicklung der Fallzahlen nicht möglich, da sich bereits durch geringe Schwankungen der Fallzahlen erheblich veränderte Kennzahlenwerte ergeben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Neuenkirchen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,67	1,31	5,74	39

Aus den vorliegenden Zahlen ergibt sich, dass, wie auch die Gemeinde Neuenkirchen, einige geprüfte Kommunen im Jahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen zu verzeichnen hatten. Sofern sich entsprechende Bestattungsfälle ergeben, sollte bei der Abwicklung dieser Fälle insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung gewährleistet sein. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein.

5.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

5.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

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

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

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

Die **Gemeinde Neuenkirchen** beachtet strikt die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Ordnungsbehördliche Erdbestattungen sowie Einäscherungen werden, nach Auskunft der Verwaltung, grundsätzlich innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchgeführt. Das Ordnungsamt achtet per Wiedervorlage darauf, dass die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW eingehalten wird. Bei Einäscherungen stellt die Gemeinde Neuenkirchen gleichermaßen über eine Wiedervorlage sicher, dass sie die sechswöchige Frist zur Urnenbeisetzung gewahrt wird.

5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Neuenkirchen nutzt die bestehenden Möglichkeiten, um bestattungspflichtige Angehörige im Bedarfsfall zu ermitteln.

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 Ermittlung von zur Bestattung Verpflichteten erfolgt bei der **Gemeinde Neuenkirchen** entsprechend der in § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW vorgesehenen Rangfolge. Konkret werden von der Ordnungsbehörde die dortigen Meldedaten, das bundesweite Meldeportal und ggf. die sozialen Netzwerke zur Ermittlung von zur Bestattung Verpflichteten genutzt. Weiterhin werden, wenn erforderlich, Informationen bei den beteiligten Standesämtern (Geburts- bzw. Heiratsstandesamt) angefordert und soweit erforderlich das familiäre Umfeld und nähere Bekannte um Auskunft gebeten.

Schriftliche Handlungsanweisungen/Vordrucke zur Dokumentation der Ermittlungsbemühungen /-ergebnisse sind in Neuenkirchen nicht vorhanden. Zu jedem Fall werden Aktenvermerke gefertigt.

Die gpaNRW hält zur Ermittlung von Angehörigen folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes der verstorbenen Person,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, welches zur Geburt oder zur Eheschließung der verstorbenen Person zuständig war,

- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern die verstorbene Person Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, wo die verstorbene Person zuletzt gelebt hat sowie
- Kontaktaufnahme mit der oder dem Betreuenden, sofern ein Betreuungsverhältnis bestand.

Sofern die oder der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte, ermittelt die Ordnungsbehörde auch innerhalb der Wohnung, ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch, etc.). Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte der verstorbenen Person geht die örtliche Ordnungsbehörde diesen Hinweisen nach. Die Behörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie von dem Todesfall zu benachrichtigen. Dies geschieht durch eigene Bedienstete. Sofern Angehörige außerhalb des eigenen Gemeindegebietes leben, kann die Ordnungsbehörde die Benachrichtigung / Ermittlung vor Ort auch im Zuge der Amtshilfe durch die zuständige örtliche Ordnungsbehörde vornehmen lassen. Ggf. kann auch eine Recherche im Internet (u.a. soziale Medien) hilfreich sein. Die Ermittlungsergebnisse sollte die Behörde schriftlich dokumentieren.

Wenn noch vor der Beisetzung verpflichtete Angehörige ermittelt werden können, werden diese von der Ordnungsbehörde auf ihre Bestattungspflicht nach § 8 Abs. 1 BestG NRW hingewiesen. Lediglich soweit die Bestattungspflichtigen ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, wird die Bestattung von der örtlichen Ordnungsbehörde als Ersatzvornahme im Rahmen der Gefahrenabwehr veranlasst.

5.4.3 Art der Bestattung

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

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

Die **Gemeinde Neuenkirchen** nutzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen sowohl die Möglichkeit der Erdbestattung als auch der Feuerbestattung. Über die endgültige Art der Bestattung wird von der Ordnungsbehörde im Einzelfall in Absprache mit dem beauftragten Bestattungsunternehmen entschieden. Neben finanziellen Gesichtspunkten wird auf die Totenwürde gem. § 7 BestG NRW geachtet. Gleichwohl wird auch eine gegebenenfalls vorliegende Willensbekundung der verstorbenen Person berücksichtigt, soweit diese mit dem Grundsatz wirtschaftlichen Handelns vereinbar ist.

Eine Willensbekundung des oder der Verstorbenen wird berücksichtigt, sofern diese der Ordnungsbehörde bekannt ist. Diesbezügliche Ermittlungen seitens der Ordnungsbehörde erfolgen nicht. Um eine entsprechende Willensbekundung der verstorbenen Person über die gewünschte Bestattungsart zu ermitteln, sollte die Gemeinde prüfen, ob ein Testament oder eine

Bestattungsvorsorge vorliegt. Falls möglich, sollten auch enge Verwandte oder Bekannte befragt werden. In diesem Zusammenhang kann es beispielsweise auch erforderlich sein, die Ermittlungen insbesondere dahingehend zu erweitern, ob die verstorbene Person Mitglied einer Glaubensgemeinschaft war und in diesem Zusammenhang möglicherweise ein besonderer Bestattungswunsch vorliegt. Es kann sein, dass die Mitgliedschaft in einer Glaubensgemeinschaft, beispielsweise der katholischen Kirche, auch den Ausschluss einer Bestattungsform, z.B. der anonymen Feuerbestattung, mit sich bringt. Soweit der Gemeinde dies im Rahmen des Ermittlungsverfahrens bekannt wird, berücksichtigt sie diesen Aspekt ebenfalls.

5.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Die Gemeinde Neuenkirchen führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

Bevor die **Gemeinde Neuenkirchen** eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, erfolgen Ermittlungen über das Standesamt und Einwohnermeldeämter. Anschließend beauftragt die Ordnungsbehörde im Rahmen einer Ersatzvornahme ein Bestattungsunternehmen und entscheidet in enger Absprache mit diesem über die Art der Bestattung. Die Bestattungskosten sind von den bestattungspflichtigen Angehörigen zu erstatten.

Bei Feuerbestattungen wird zunächst nur die Einäscherung veranlasst. Auch nach der Einäscherung wird von der Ordnungsbehörde weiterhin versucht, Angehörige zu ermitteln. Innerhalb der Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung der Totenasche gem. § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG NRW haben die Angehörigen dann ggf. noch Gelegenheit, über den Ort der Urnenbeisetzung zu entscheiden. Grundsätzlich sollte die Beisetzung der Urne auch erst nach dem endgültigen Abschluss der Ermittlungstätigkeit bzw. eines erforderlichen Verwaltungszwangsverfahrens erfolgen. Diese Verfahrensweise ist angezeigt, da zu diesem Zeitpunkt keine gegenwärtige Gefahr gemäß § 55 Abs. 2 VwVG NRW mehr vorliegt.

Wie in Kapitel 5.4.3 Art der Bestattung ausgeführt, stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Neuenkirchen den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Gemeinde nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Gemeinde Neuenkirchen erhebt, soweit vorhanden, von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr, zusätzlich zu den Bestattungskosten, wird ebenfalls erhoben.

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.

Soweit bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden können, macht die **Gemeinde Neuenkirchen** ihren Kostenerstattungsanspruch diesen gegenüber per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Im Bestattungsfall des Jahres 2020 wurden die von der Gemeinde Neuenkirchen vorgeleisteten Bestattungskosten in voller Höhe von einer bestattungspflichtigen Angehörigen ersetzt. Zusätzlich wurde eine Gebühr für die Bearbeitung erhoben. Für die letzten eingetretenen Fälle betrug diese jeweils 150 Euro.

Die Bestattungskosten im Fall aus dem Jahr 2019 waren demgegenüber aus dem bestehenden (Spar)guthaben des Verstorbenen gedeckt. Mangels Bestattungspflichtigen ist hier auf eine Festsetzung von Gebühren verzichtet worden.

Der § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW sieht vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Sie dient der Deckung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 und 360 Euro³¹. Für den Bestattungsfall des Jahres 2020 hat die Gemeinde Neuenkirchen eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 150 Euro erhoben. Die Höhe der Gebühr wird abhängig vom erforderlichen zeitlich Aufwand festgesetzt.

5.5 Verfahrensstandards

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

³¹ Mit Wirkung vom 20. Januar 2022 haben sich die Verwaltungsgebühren für durch die Ordnungsbehörde veranlasste Bestattungen gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW auf einen Verwaltungsgebührenrahmen von 30 bis 360 Euro erhöht. Der vorherige Gebührenrahmen lag zwischen 25 und 300 Euro.

→ Feststellung

Bei der Gemeinde Neuenkirchen liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Im Rahmen der Dokumentation werden lediglich Aktenvermerke gefertigt.

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.

Bei der **Gemeinde Neuenkirchen** gibt es noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird. Im Hinblick auf die geringe Fallzahl hat es die Gemeinde bislang nicht für notwendig empfunden, entsprechende Standards zu verschriftlichen.

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

Folgende Standards und 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,
- Verfahren zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen ggf. Wertsachen sowie
- Einhaltung des Vieraugenprinzips und die Dokumentation.

Auch notwendige Formulare und ggf. Vordrucke, wie standardisierte Bescheide sollten hinterlegt sein. Im Rahmen eines nachhaltigen Wissensmanagements sollte die Arbeitshilfe fortgeschrieben werden - auch damit das Wissen von ausscheidenden Kollegen nicht verfällt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten. Alle Tätigkeiten im Rahmen der Ermittlungen sollten in einer Fallakte, möglichst in digitaler Form, dokumentiert werden.

Die Dokumentation sollte für Dritte nachvollziehbar sein. Bei möglichen gerichtlichen Verfahren ist das von Bedeutung.

Das Vieraugenprinzip im Verfahren ist bei der Gemeinde Neuenkirchen sichergestellt. Begehungen von etwaigen Wohnungen der Verstorbenen erfolgen mit mindestens zwei Beschäftigten der Ordnungsbehörde. Gesucht wird nach persönlichen Dokumenten, Sparbüchern, Wertesachen und Bargeld. Weiterhin werden Hinweise zu bestattungspflichtigen Angehörigen gesucht.

Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Abhängig von den örtlichen, strukturellen Besonderheiten ist das jährliche Fallaufkommen gerade bei den kleineren Kommunen relativ gering, so dass es den eingesetzten Beschäftigten an der notwendigen Routine fehlen kann. Entsprechend sollte den Fachkräften die Möglichkeiten zur fachlichen Fortbildung gegeben werden. Bei der Gemeinde Neuenkirchen nahmen die betroffenen Beschäftigten in der Vergangenheit bislang nicht an entsprechenden Maßnahmen (z.B. interne Schulungen, Fortbildungsseminare, Verhaltenstraining) teil.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Neuenkirchen sollte den mit der Bearbeitung befassten Beschäftigten Fortbildungsmöglichkeiten anbieten.

5.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die Gemeinde Neuenkirchen weist in den betrachteten Jahren bei den beiden ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen keinen Fehlbetrag aus. Kostenerstattungsansprüche wurden vollumfänglich durchgesetzt.

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

Die **Gemeinde Neuenkirchen** hat in den betrachteten Jahren ihre Aufwendungen für notwendige Sach- und Dienstleistungen erstattet bekommen. Dies war darauf zurückzuführen, dass in einem Fall eine bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden konnte und in einem weiteren

Fall die Aufwendungen aus den vorhandenen Ersparnissen des Bestatteten gedeckt werden konnten.

5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

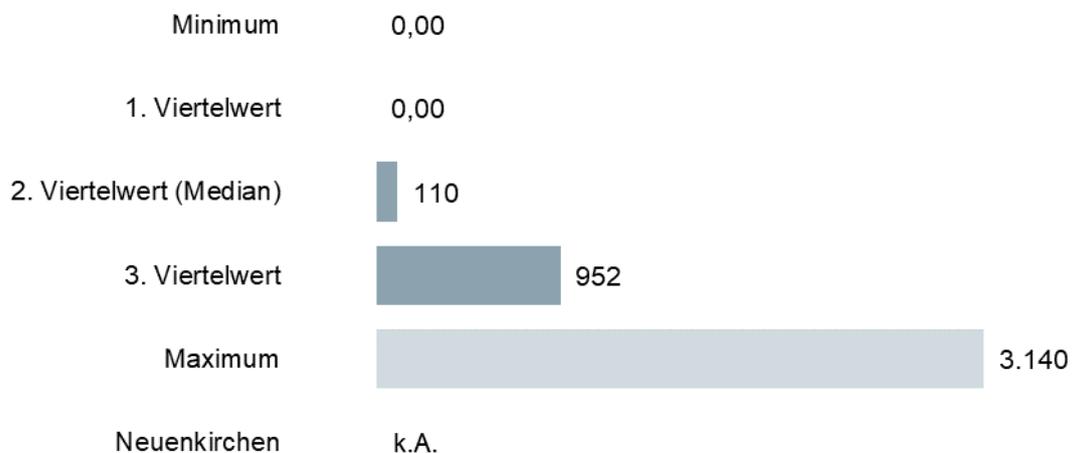
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

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

In den betrachteten Jahren ergaben sich keine Fehlbeträge.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Da sich in Neuenkirchen im Jahr 2021 kein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall ergeben hat, wird an dieser Stelle kein Wert ausgewiesen. Grundsätzlich prüft die Gemeinde Neuenkirchen jedoch für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Gemeinde ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Aus den vorstehenden Grafiken wird jedoch auch ersichtlich, dass nicht alle Kommunen in allen Fällen eine vollständige Kostenerstattung erzielen konnten. Dies kann unterschiedliche Gründe haben.

5.6.2 Aufwendungen

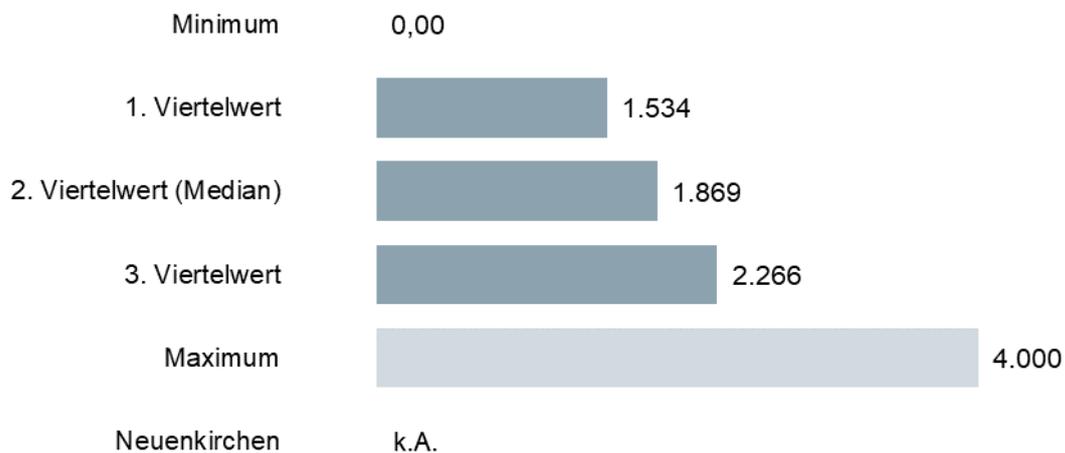
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Neuenkirchen in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.978	1.723	0
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.978	1.723	0

Es haben sich lediglich in den Jahren 2019 und 2020 Aufwendungen für je einen Fall ergeben.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Da sich in Neuenkirchen im Jahr 2021 kein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall ergeben hat, wird an dieser Stelle kein Wert ausgewiesen. Stellt man die Aufwendungen für die beiden Bestattungsfälle der Vorjahre den interkommunalen Vergleichszahlen des Jahres 2021 gegenüber, ergibt sich, dass die Gemeinde Neuenkirchen vergleichsweise durchschnittliche Aufwendungen für entsprechende Bestattungsfälle hat.

5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Neuenkirchen 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.723	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.723	0

Bei dem einzigen im Zeitraum zu verzeichnenden Fall bei dem eine kostenerstattungspflichtige Angehörige ermittelt werden konnte (Jahr 2020), erfolgte eine vollständige Kostenerstattung.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021

Minimum	0,00
1. Viertelwert	0,00
2. Viertelwert (Median)	0,00
3. Viertelwert	1.468
Maximum	3.518
Neuenkirchen	k.A.

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



Da sich in Neuenkirchen im Jahr 2021 kein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall mit Kostenerstattungspflicht ergeben hat, wird an dieser Stelle kein Wert ausgewiesen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Bei der Gemeinde Neuenkirchen liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Im Rahmen der Dokumentation werden lediglich Aktenvermerke gefertigt.	149	E1	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten. Alle Tätigkeiten im Rahmen der Ermittlungen sollten in einer Fallakte, möglichst in digitaler Form, dokumentiert werden.	150
			E2	Die Gemeinde Neuenkirchen sollte den mit der Bearbeitung befassten Mitarbeitern Fortbildungsmöglichkeiten anbieten.	154

→ 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