

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Raesfeld im  
Jahr 2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Raesfeld	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Raesfeld	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Raesfeld	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Raesfeld	32
<b>1. Finanzen</b>	<b>34</b>
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	51
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	51
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	54

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	55
1.4.4	Fördermittelmanagement	59
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	66
<b>2.</b>	<b>Gremienarbeit</b>	<b>71</b>
2.1	Managementübersicht	71
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	72
2.3	Profil Gremienarbeit	72
2.3.1	Aufwendungen	73
2.3.2	Gremienstruktur	75
2.3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	78
2.3.4	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	83
2.3.5	Digitalisierung der Gremienarbeit	85
2.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	88
<b>3.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>89</b>
3.1	Managementübersicht	89
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	90
3.3	Organisation des Vergabewesens	91
3.3.1	Organisatorische Regelungen	91
3.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	95
3.4	Allgemeine Korruptionsprävention	97
3.5	Sponsoring	101
3.6	Nachtragswesen	102
3.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	103
3.6.2	Organisation des Nachtragswesens	104
3.7	Maßnahmenbetrachtung	107
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
<b>4.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>111</b>
4.1	Managementübersicht	111
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	112
4.3	IT an Schulen	112
4.3.1	IT-Steuerung	113
4.3.2	Stand der Digitalisierung	117
4.3.3	IT-Sicherheit	120
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	123
<b>5.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>124</b>
5.1	Managementübersicht	124
5.2	Inhalt, Ziele und Methodik	125
5.3	Örtliche Strukturen	125

5.4	Rechtmäßigkeit	127
5.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	128
5.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	129
5.4.3	Art der Bestattung	129
5.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	130
5.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	131
5.5	Verfahrensstandards	132
5.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	134
5.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	134
5.6.2	Aufwendungen	135
5.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	137
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	138
	<b>Kontakt</b>	<b>139</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Raesfeld

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Gemeinde Raesfeld hat sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbessert. Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021 konnte die Kommune mit Ausnahme des Jahres 2020 positive Jahresergebnisse erzielen. Die Ausgleichsrücklage beläuft sich Ende 2021 auf 14,4 Mio. Euro, so dass die überwiegend negativ geplanten kommenden Jahresergebnisse abgedeckt werden können. Raesfeld bleibt damit haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig und unterliegt weiterhin keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Sollten die geplanten Defizite eintreten, würde dies die aktuell sehr gute Eigenkapitalausstattung nicht wesentlich verringern. Die Verbindlichkeiten sind im Betrachtungszeitraum zwar angestiegen, liegen interkommunal aber weiterhin auf einem sehr niedrigen Niveau. Der überwiegende Anteil der Verbindlichkeiten besteht zudem aus erhaltenen Anzahlungen, denen bei zweckentsprechender Verwendung keine Rückzahlungspflicht gegenübersteht. Kreditverbindlichkeiten resultieren lediglich aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“, für die das Land NRW die Zins- und Tilgungsleistungen übernimmt.

Obwohl die Gemeinde Raesfeld über kein geregeltes Finanzcontrolling verfügt, liegen den Entscheidungsträgern aufgrund der bestehenden Prozesse stets die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen vor. In den letzten Jahren hat die Kommune verstärkt Ermächtigungsübertragungen ins Folgejahr vorgenommen. Im investiven Bereich hat sie zuletzt aber weniger als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Ermächtigungen in Anspruch genommen. Die gpaNRW empfiehlt, Grundsätze zur Übertragung von Ermächtigungen in einer Dienstanweisung zu regeln und investive Maßnahmen möglichst realitätsnäher zur Umsetzung zu veranschlagen.

Beim Fördermittelmanagement ist die Gemeinde Raesfeld durch ein zentrales Fördermittelcontrolling bereits gut aufgestellt. Ergänzend empfehlen wir, strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise formal festzulegen. Auch für das Kredit- und Anlagenmanagement sollte sich die Gemeinde einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dies gilt vorsorglich zur eigenen Absicherung, auch wenn die Gemeinde Raesfeld keine Kreditverbindlichkeiten hat und im Bereich der Finanzanlagen eher vorsichtig agiert.

Die Aufwendungen für die **Gremienarbeit** je Einwohner sind bei der Gemeinde Raesfeld niedriger als in den meisten Vergleichskommunen. Begünstigend wirken sich die Reduzierung der Ratsmandate und die vergleichsweise niedrigen Aufwandsentschädigungen aus. Bei der Anzahl der Fachausschüsse und Sitzungstermine liegt die Gemeinde Raesfeld interkommunal im Mittelfeld. Positiv ist, dass sich Gemeindeverwaltung und Gemeinderat aktiv mit den Fragen der Gremienstruktur sowie des Sitzungsmanagements beschäftigen. Die Gremienarbeit ist bereits digitalisiert und wird weitestgehend papierlos durchgeführt. Ergänzend sollte sich die Kommune mit den neuen Möglichkeiten digitaler und hybrider Gremiensitzungen befassen.

Änderungsbedarf sieht die gpaNRW bei der Berechnungssystematik der Fraktionszuwendungen. Die Kommune sollte für alle Fraktionen einen Sockelbetrag vorsehen, um dem Grundsatz der Chancengleichheit gerecht zu werden.

Im **Vergabewesen** führt die Gemeinde Raesfeld ihre Vergabeverfahren dezentral durch. Dabei orientiert sie sich an den Kommunalen Vergabegrundsätzen. In einer Dienstanweisung hat sie die internen Zuständigkeiten und Befugnisse geregelt. Daneben wickelt die Gemeinde Raesfeld rund 60 Prozent ihrer Auftragsvergaben über die privatrechtliche Gesellschaft KDG ab. Diese ermöglicht zwar eine Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle, ist im Unterschwellenbereich aber nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden. Die dort möglichen Nachverhandlungen mindern die Transparenz der Verfahren. Die gpaNRW empfiehlt, die Ausschreibungen der KDG stärker am öffentlichen Vergaberecht auszurichten und die internen Regelungen zu konkretisieren. Zudem sollte die Kommune die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.

Die Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten sind bei der Gemeinde Raesfeld relativ gering. Dennoch sollte die Kommune Abweichungen systematisch auswerten und Nachträge vorab vergaberechtlich prüfen.

Regelungen zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Raesfeld in einer Dienstanweisung und einem ergänzenden Merkblatt getroffen. Die Dienstanweisung sollte sie in einigen Punkten aktualisieren und um Regelungen zum Sponsoring ergänzen. Positiv ist, dass die Gemeinde Raesfeld im Jahr 2019 eine Schwachstellenanalyse durchgeführt hat und beabsichtigt, diese 2024 zu aktualisieren.

Für die Steuerung der **Informationstechnik an ihren beiden Grundschulen** verfügt die Gemeinde Raesfeld mit dem vorliegenden Medienentwicklungsplan (MEP) über eine gute strategische Grundlage. Verbindliche Regelungen zu den wichtigsten IT-Steuerungsprozessen könnten die IT-Steuerung weiter optimieren. Die Vorgaben des MEP wurden schwerpunktmäßig im Schuljahr 2022/23 umgesetzt, da zuvor die IT-Infrastruktur modernisiert werden musste. Daher stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten in Raesfeld im Vergleichsjahr 2021/22 noch relativ gering dar, steigt im Folgejahr aber auf ein hohes Niveau. Auch die Installation von Präsentationstechniken in den Lehrräumen ist bereits weit vorangeschritten.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit an den Schulen gibt es in verschiedenen Bereichen noch Ansatzpunkte zur Verbesserung. Die Gemeinde Raesfeld sollte technische und organisatorische Maßnahmen ergreifen, um die IT-Sicherheitsrisiken zu minimieren.

**Ordnungsbehördliche Bestattungen** sind in Raesfeld nur selten zu bearbeiten. Im Betrachtungszeitraum gab es lediglich einen Fall. Bei der Durchführung hält die Gemeinde die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Um eine einheitliche und vor allem rechtssichere Bearbeitung zu gewährleisten, empfiehlt die gpaNRW, Arbeitsabläufe und Verfahrensstandards schriftlich zu dokumentieren. Dabei sollte die Kommune für ordnungsbehördliche Bestattungen, die sie im Rahmen einer Ersatzvornahme durchführt, neben der Kostenerstattung auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

Da die Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung interkommunal relativ hoch waren, sollte die Gemeinde Raesfeld zukünftig Vergleichsangebote einholen. Im vorliegenden Fall konnte die Gemeinde Erträge aus der Vereinnahmung von Wertgegenständen erzielen. Der entstandene Fehlbetrag war dadurch geringer als in den meisten Vergleichskommunen.

## 0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Raesfeld

### 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.

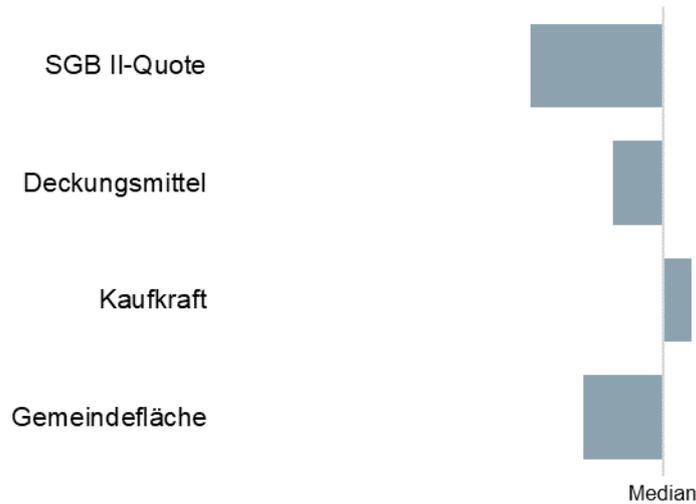
### 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

## Interkommunaler Vergleich

### Strukturmerkmale Raesfeld 2022



Die Ausprägungen bei den obigen Strukturmerkmalen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2017 nicht wesentlich verändert. Die niedrige SGB II-Quote zeigt auf, dass in Raesfeld vergleichsweise wenig Menschen leben, die Sozialleistungen empfangen. Dies kann sich auch beim Einkommensniveau der Bevölkerung positiv auswirken. Denn die Kaufkraft ist in Raesfeld höher als in den meisten Vergleichskommunen.

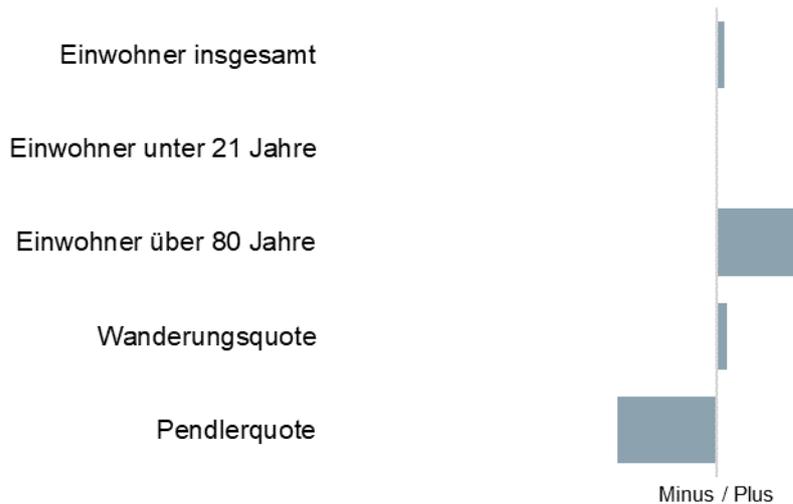
Bei den allgemeinen Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, positioniert sich die Gemeinde Raesfeld unterhalb des Medians der Kommunen in dieser Größenklasse. Die Deckungsmittel ergeben sich aus dem Durchschnitt der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen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

Die Gemeindefläche ist mit 58 qkm eher klein (Median: 70,7 qkm). Auf den kommunalen Haushalt kann dies entlastend wirken. Denn ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, z.B. beim Straßen- und Wegenetz und der sonstigen Infrastruktur.

### Intrakommunaler Vergleich

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

## Strukturmerkmale Raesfeld 2022



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

Die Gemeinde Raesfeld hatte zum 31. Dezember 2022 11.832 Einwohner. Seit der letzten überörtlichen Prüfung ist die Bevölkerungszahl damit um rund 450 angestiegen. Die positive Wanderungsquote zeigt, dass Raesfeld dabei von Zuzügen profitiert.

Die Bevölkerungsentwicklung stellt sich in Raesfeld in den Altersgruppen unterschiedlich dar. Während die Zahl der Einwohner unter 21 Jahren konstant geblieben ist, hat sich die Zahl der Einwohner über 80 Jahre um 23 Prozent erhöht. Diese Zahlen belegen, dass die demografische Entwicklung auch in Raesfeld zu einem tendenziellen Älterwerden der Bevölkerung führt.

Wie bei den meisten Kommunen dieser Größenklasse ist der Pendlersaldo auch bei der Gemeinde Raesfeld negativ. Die Zahl der Berufsauspendler übersteigt die der Einpendler deutlich. Ein Großteil der Auspendler hat seinen Arbeitsplatz in der benachbarten Kreisstadt Borken.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Prüfungsbericht zur letzten überörtlichen Prüfung 2017 wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde Raesfeld zur Kenntnis gegeben. Die darin enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen wurden durch die Verwaltung bewertet und eine Umsetzung der Empfehlungen geprüft. Über die Ergebnisse wurde in den politischen Gremien berichtet. In der Folge wurde beispielsweise eine Anpassung der Elternbeitragssatzung für die Offene Ganztagschule vorgenommen.

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

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>2</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine

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

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 Raesfeld hat die gpaNRW von November 2022 bis Oktober 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Raesfeld überwiegend das Vergleichsjahr 2021, in einigen Bereichen auch 2022. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 bis 2021. Plandaten haben wir den Haushaltsplänen 2022 und 2023 entnommen. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Patrick Marhofen
Gremienarbeit	Dr. Matthias Reintjes
Vergabewesen	Britta Kelpin
Informationstechnik an Schulen	Thomas Riemann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Corinna Bauerfeld

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

Herne, den 09. Januar 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Dirk Hungermann

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Gemeinde Raesfeld hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt. Sie überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr, nimmt diese jedoch – insbesondere im Falle der investiven Auszahlungen – nicht in Anspruch. Dadurch bietet der Haushalt kein realistisches Bild der anstehenden Investitionsvorhaben.	E1	Die Gemeinde Raesfeld sollte Grundsätze nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung regeln. Hierin könnte sie beispielsweise den Grundsatz festhalten, im konsumtiven Bereich keine Ermächtigungen zu übertragen, sowie Grundsätze für die Übertragung von investiven Ermächtigung festlegen.
F2	Die Gemeinde Raesfeld nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen jedoch noch nicht.	E2	Die Gemeinde Raesfeld 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.
F3	Die Gemeinde Raesfeld hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E3	Wir empfehlen der Gemeinde Raesfeld, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum kommunalen Kreditmanagement zusammenfassen.
F4	Die Gemeinde Raesfeld hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	E4	Die Gemeinde Raesfeld sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum kommunalen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Gremienarbeit</b>			
F1	Die Gemeinde Raesfeld zahlt die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage. Diese sieht einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Darüber hinaus hat die Stadt keine aktuelle Bedarfsermittlung für Fraktionszuwendungen vorliegen.	E1	Die Gemeinde Raesfeld 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.
F2	Die Gemeinde Raesfeld erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten im Bereich der Aufwandsentschädigungen weitestgehend.	E2	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt durch Abrechnungsmodelle für Fahrt-, Pflege und Betreuungskosten stärken.
F3	Die Gemeinde Raesfeld hat ihre Gremienarbeit bereits digitalisiert und arbeitet fast durchgehend papierlos.	E3	Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Raesfeld die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Gemeinde Raesfeld beauftragt für die formelle Durchführung ihrer Verfahren regelmäßig eine privatrechtliche Gesellschaft. Die Gesellschaft verzichtet auf die Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften. Für ihre eigenen Vergabeverfahren orientiert sich die Gemeinde an den Kommunalen Vergabegrundsätzen.	E1.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Zusammenarbeit mit der KDG in ihre Dienstanweisung aufnehmen.
		E1.2	Bei Nachverhandlungen sollte die Gemeinde Raesfeld verstärkt darauf achten, einen Wissensgleichstand zwischen allen Bietenden herbeizuführen.
		E1.3	Die Gemeinde Raesfeld sollte in ihrer Dienstanweisung darlegen, wie sie die Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle sicherstellt.
		E1.4	Die Gemeinde Raesfeld sollte Bietendenfragen den fachlich zuständigen Mitarbeitenden anonym zuleiten.
		E1.5	Die Gemeinde Raesfeld sollte verbindliche Regelungen zu den Bekanntmachungspflichten aus dem Vergaberecht treffen und deren Durchführung sicherstellen.
F2	Die Gemeinde Raesfeld beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht.	E2.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Regelung in der Vergabedienstanweisung zur Entscheidungsbefugnis des Rates und der Ausschüsse zur Zuschlagserteilung anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Raesfeld die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.
F3	Die Gemeinde Raesfeld pflegt einen sensiblen Umgang mit dem Thema Korruptionsprävention und hat folgerichtig eine Analyse der korruptionsgefährdeten Bereiche vorgenommen. Einige Regelungen aus der Dienstanweisung der Gemeinde sind nicht mehr aktuell.	E3.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aktualisieren. Dabei sollte sie die neuen Vorschriften zur Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister in die Dienstanweisung aufnehmen.
		E3.2	Die Gemeinde Raesfeld sollte in geeigneter Form sicherstellen, dass regelmäßig der/die amtierende Hauptverwaltungsbeamte sowie ehemalige Bürgermeister oder Bürgermeisterinnen von dieser Anzeigepflicht Kenntnis erlangen und deren Umsetzung unterstützen.
		E3.3	Die Gemeinde Raesfeld sollte für ihre Mitarbeitenden eine niedrigschwellige Möglichkeit zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen einrichten.
F4	Die Gemeinde Raesfeld geht verantwortungsvoll mit Sponsoring-Offerten um und schließt schriftliche Verträge mit den Sponsoringgebenden. Objektive Regelungen für den Umgang mit Sponsoring hat sie nicht getroffen.	E4	Die Gemeinde Raesfeld sollte das Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgreifen und um einen entsprechenden Muster-Sponsoringvertrag ergänzen.
F5	Die Gemeinde Raesfeld hat nicht konkret geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Nachtragsgründe erfasst die Gemeinde nicht zentral.	E5.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte Auftragsänderungen und Nachträge im Vorfeld des Nachtrags vergaberechtlich prüfen. Dazu sollte sie entsprechende Kriterien in ihre Vergabedienstanweisung aufnehmen.
		E5.2	Die Gemeinde Raesfeld sollte ihre Abweichungen vom Auftragswert zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte die Gemeinde Raesfeld über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten.
F6	Die Gemeinde Raesfeld führt ihre Vergabeverfahren sowohl selbst als auch über die KDG weitgehend rechtssicher durch. Optimierungspotenzial haben wir im Bereich der Dokumentation festgestellt.	E6.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Eignungsprüfung bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen zur Vergabeakte nehmen, um die Eignung der ausgewählten Unternehmen nachhalten zu können.
		E6.2	Die Gemeinde Raesfeld sollte großzügigere Planungen für die Durchführung ihrer Bauverfahren ansetzen, um den Bietenden ausreichend lange Angebots- und Ausführungsfristen zu geben.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.3	Die Gemeinde Raesfeld sollte bei Änderungen am Urtext des Leistungsverzeichnisses auch bei KDG-Verfahren dokumentieren, warum sie auf einen Ausschluss des entsprechenden Angebotes verzichtet.
		E6.4	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Dokumentation der Abnahme und der Mängelbeseitigung nach Abnahme als zahlungsbegründende Unterlagen mit zur Vergabeakte nehmen.
		E6.5	Wenn die Gemeinde Raesfeld auf eine losweise Vergabe verzichtet, sollte sie diesen Verzicht entsprechend § 5 VOB/A begründen.
		E6.6	Die Gemeinde Raesfeld sollte darauf achten, das gesetzliche Maximum für die Bindefrist aus § 10 Abs. 4 VOB/A zum Schutz der Bietenden nicht zu überschreiten.
		E6.7	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Informationsschreiben an die unterlegenen Bietenden gemäß § 19 VOB/A zur Vergabeakte nehmen.
		E6.8	Die Gemeinde Raesfeld sollte einen höheren als den kalkulierten Aufwand innerhalb ihrer Maßnahmen begründen und ggf. Nachträge mit den Bietenden vereinbaren, um Rechtssicherheit und Transparenz zu schaffen.
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Die Gemeinde Raesfeld verfügt mit dem MEP über eine gute strategische Grundlage zur Steuerung der Schul-IT. Gleichwohl besteht ein Optimierungsansatz hinsichtlich der verbindlichen Regelung von wesentlichen IT-Steuerungsprozessen.	E1.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.
		E1.2	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Aufgaben- und Rollenverteilung beim First- und Second-Level-Support in den Schulen verbindlich beschreiben.
		E1.3	Eine Interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte den Digitalisierungsprozess an den Schulen begleiten und in die Erstellung des Medienentwicklungsplanes mit eingebunden werden.
F2	Die Gemeinde Raesfeld erreicht einen vergleichsweise niedrigeren Gesamterfüllungsgrad bei der IT-Sicherheit. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen zeigen hier ein geringeres IT-Sicherheitsrisiko auf. Handlungsbedarf besteht in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.	E2	Die Gemeinde Raesfeld sollte in Kooperation mit ihren Schulen die noch bestehenden Defizite bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten durch technische und organisatorische Maßnahmen konsequent beseitigen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>			
F1	Die Gemeinde Raesfeld hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen ein. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Nutzung einheitlicher Wiedervorlagelisten.	E1	Die Gemeinde Raesfeld sollte zur Überwachung der bestattungsrechtlichen Fristen eine automatisierte Wiedervorlage nutzen, um die Einhaltung der Fristen auch bei kurzfristigen Abwesenheiten der fallführenden Fachkraft zu gewährleisten.
F2	Die Gemeinde Raesfeld berücksichtigt bei möglichen Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten noch keine Verwaltungsgebühren. Damit verzichtet sie auf etwaige Einnahmen.	E2	Die Gemeinde Raesfeld sollte für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme individuelle und angemessene Verwaltungsgebühren erheben.
F3	Die Gemeinde Raesfeld hat bisher noch keine Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung für die ordnungsbehördlichen Bestattungen verschriftlicht. Das erschwert eine einheitliche und auch rechtssichere Bearbeitung der Fälle. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf.	E3	Die Gemeinde Raesfeld sollte das in der Praxis umgesetzte Verfahren zur Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen verschriftlichen und konkrete Handlungsanweisungen festlegen.
F4	Die Aufwendungen für eine ordnungsbehördliche Bestattung sind in Raesfeld höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Das wirkt sich in der Regel belastend auf den Fehlbetrag aus. Aufgrund der vereinnahmten Bankguthaben konnte die Gemeinde den Fehlbetrag 2021 jedoch deutlich minimieren.	E4	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen sollte sie überprüfen, um die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall perspektivisch zu verringern.

## 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

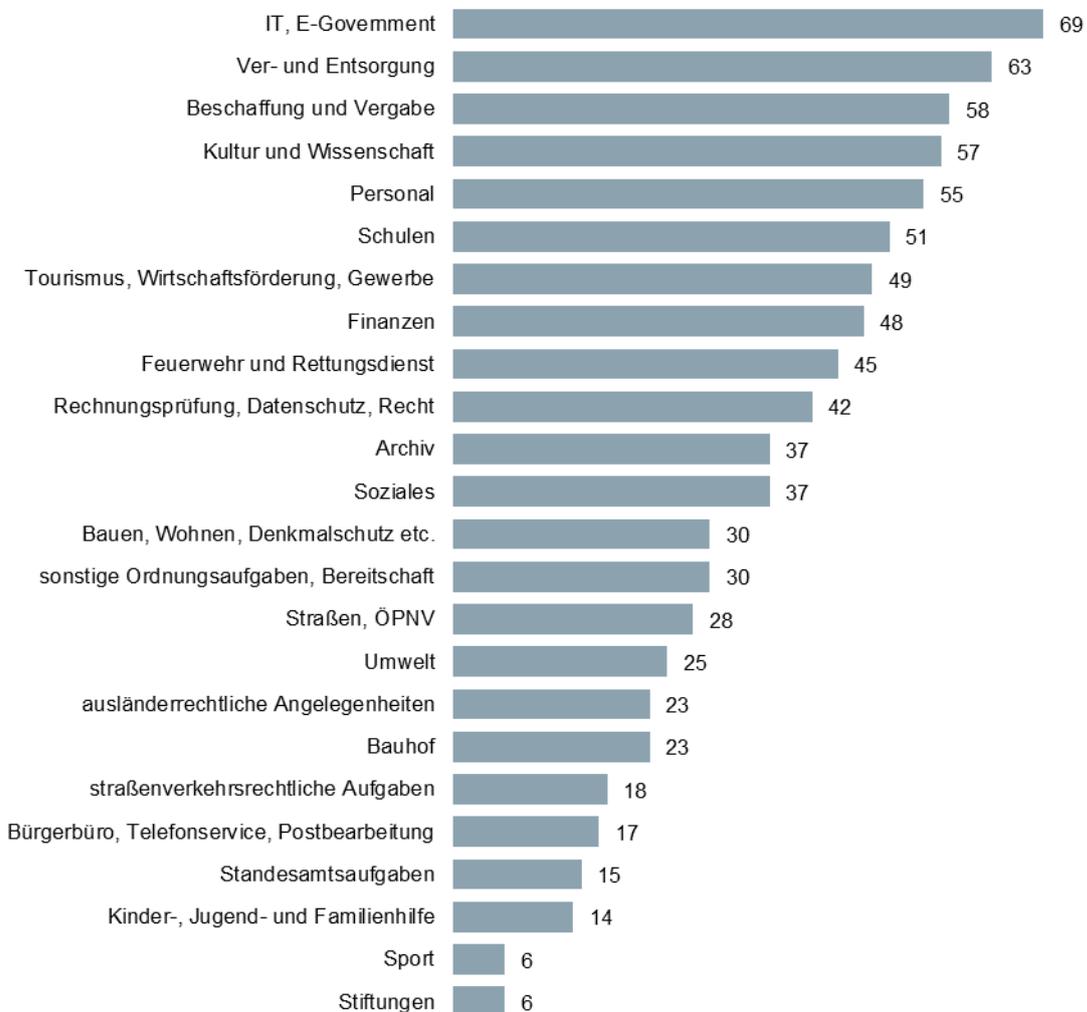
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

### 0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

#### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

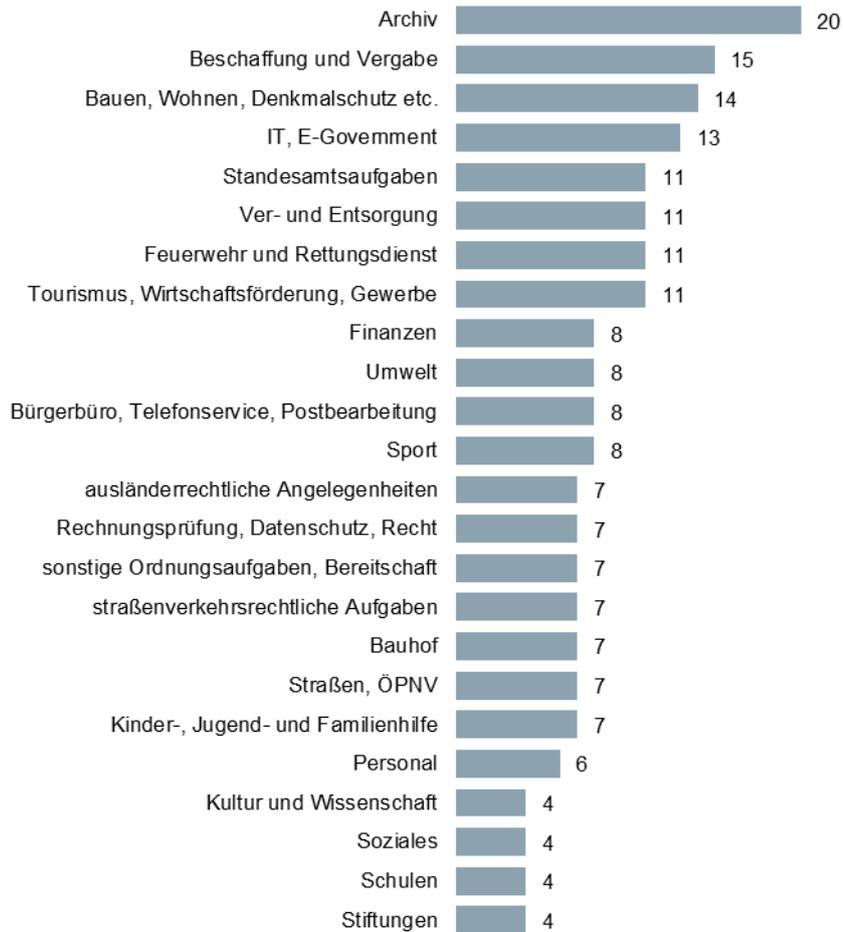


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

### 0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

### 0.8.1.3 Kooperationspartner

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

### Kooperationspartner IKZ in Prozent



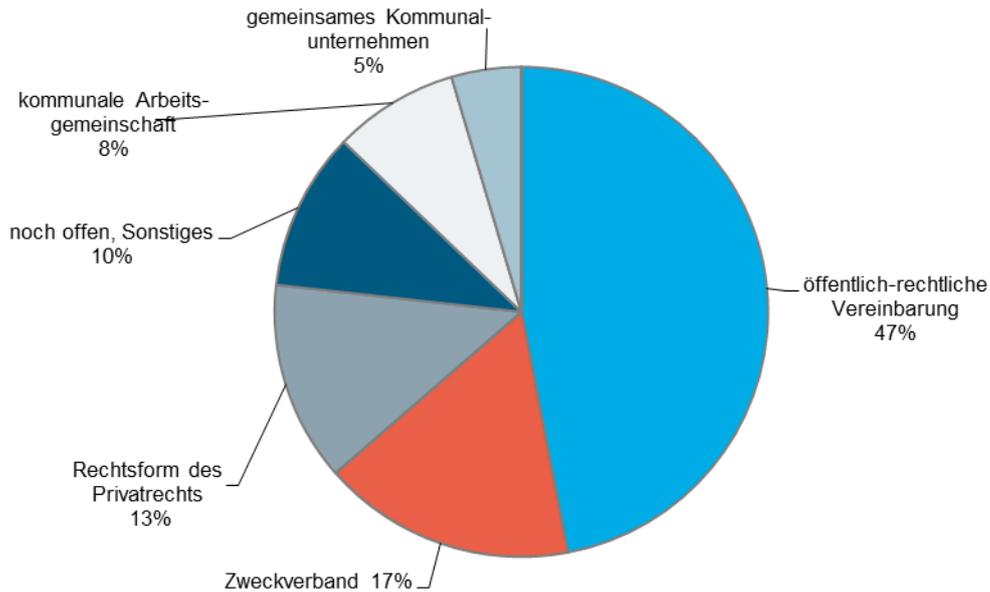
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

#### 0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

### Rechtsformen IKZ in Prozent



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

#### 0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

### Ziele IKZ in Prozent



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

#### 0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

### Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

### 0.8.1.7 Hindernisse

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

### Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Auch

hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

## 0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Raesfeld

Die Gemeinde Raesfeld arbeitet bereits in zahlreichen Aufgabenfeldern mit anderen Kooperationspartnern zusammen. Insgesamt hat die Gemeinde Raesfeld 19 IKZ-Projekte angegeben.

Sechs dieser Kooperationen basieren auf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Wie bei den meisten Kommunen ist dies damit auch in Raesfeld die am häufigsten gewählte Rechtsform (vgl. hierzu Ziffer 0.8.1.4). Fünf der IKZ-Projekte werden in Rechtsformen des Privatrechts geführt und jeweils drei als Zweckverband bzw. gemeinsame Kommunalunternehmen.

Mit den angegebenen IKZ-Projekten besetzt Raesfeld sämtliche Aufgabenfelder, die von den Kommunen am häufigsten genannt wurden und in der Rangfolge unter Ziffer 0.8.1.1 die obersten sieben Plätze belegen. So arbeitet sie wie viele Kommunen in den Kreisen Borken und Steinfurt im Bereich der IT intensiv mit der Kommunalen ADV – Anwendergemeinschaft West (KAAW) zusammen. Auch die Personalabrechnung erfolgt in Kooperation mit der KAAW. Im Personalbereich hat die Gemeinde zudem die Aufgaben der Beihilfeabrechnung, der Beamten-/Zusatzversorgung, der Beihilfeumlagegemeinschaft sowie der Kindergeldbearbeitung extern vergeben.

Im Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung gibt es in Raesfeld Kooperationen beim von der Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland (EGW) betriebenen Wertstoffhof sowie der Kläranlage im Ortsteil Erle. Letztere wird durch den Lippeverband betrieben.

Ausschreibungen und Vergaben wickelt die Gemeinde Raesfeld über die Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH (KDG) mit Sitz in Heiden ab. An der Gesellschaft sind acht weitere Kommunen aus der Region beteiligt. Nähere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Vergabewesen.

Zusammen mit der Stadt Borken hat die Gemeinde Raesfeld 2016 die Julia-Koppers-Gesamtschule mit Standorten in beiden Kommunen eingerichtet. Die Gemeinde Raesfeld ist zudem gemeinsam mit fünf weiteren Kommunen Trägerin der Volkshochschule Borken. Auch die Musikschule Borken unterhält sie gemeinsam mit Nachbarkommunen.

Weitere Projekte sind im Aufgabenfeld Straßenverkehr zu finden: So betreibt die Gemeinde Raesfeld ein AnrufSammelTaxi-System mit der Stadt Borken sowie ein gemeinsames Geschwindigkeitsüberwachungsgerät mit mehreren Nachbarkommunen.

Weitere Kooperationen gibt es bei der Wirtschaftsförderung, dem Tourismus, dem Hochwasserschutz an der Issel sowie der Feuerwehr. Ein aktuelles vom Land gefördertes Pilotprojekt ist das Wald- und Vegetationsbrandkonzepts für den Kreis Borken, das alle 17 kreisangehörigen Kommunen gemeinsam mit dem Kreis erarbeiten.

Wie viele andere Kommunen strebt die Gemeinde Raesfeld an, mit den Kooperationen die Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen, die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern, Risiken zu streuen und damit die Aufgabenerledigung sicherzustellen.

Als besonders wichtige Erfolgsfaktoren nennt die Gemeinde Raesfeld den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung sowie die politische Bereitschaft und Offenheit. Für wichtig hält sie zudem die Einbindung der Beschäftigten und Personalvertretungen sowie das gegenseitige Vertrauen unter den beteiligten Partnern.

Insgesamt sind die Erfahrungen mit IKZ nach Einschätzung der Gemeinde positiv. Deshalb hat sie auch in weiteren Aufgabenfeldern wie der Vollstreckung oder der Überwachung des ruhenden Verkehrs Kooperationen mit anderen Kommunen in Erwägung gezogen. Diese wurden jedoch aus organisatorischen bzw. wirtschaftlichen Gründen nicht dauerhaft umgesetzt.

Der Umstand, dass die Gemeinde Raesfeld die Vorteile der Interkommunalen Zusammenarbeit bereits in vielen Bereichen nutzt und weiteren IKZ-Projekten aufgeschlossen gegenübersteht, bietet nach Auffassung der gpaNRW eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes Handeln.

## 0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

### 0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

#### 0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

- Wer prüft in den kleinen kreisangehörigen Kommunen?

- Was wird geprüft?
- Wie wird geprüft?

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

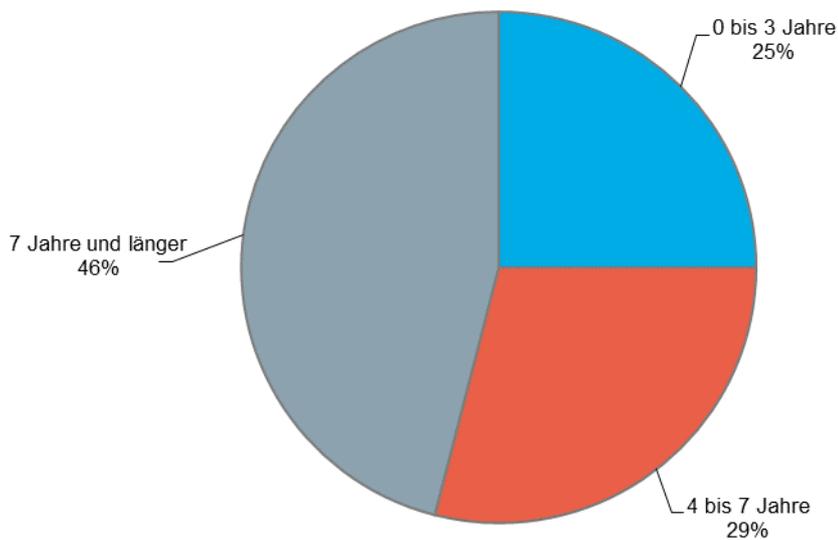
#### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

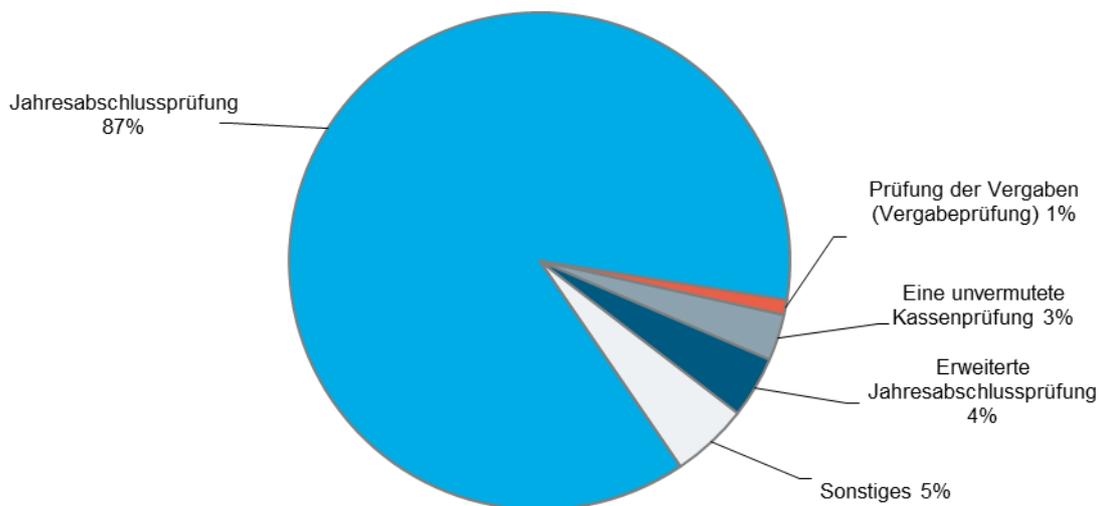
### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

### Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,<sup>7</sup> gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720<sup>8</sup> eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

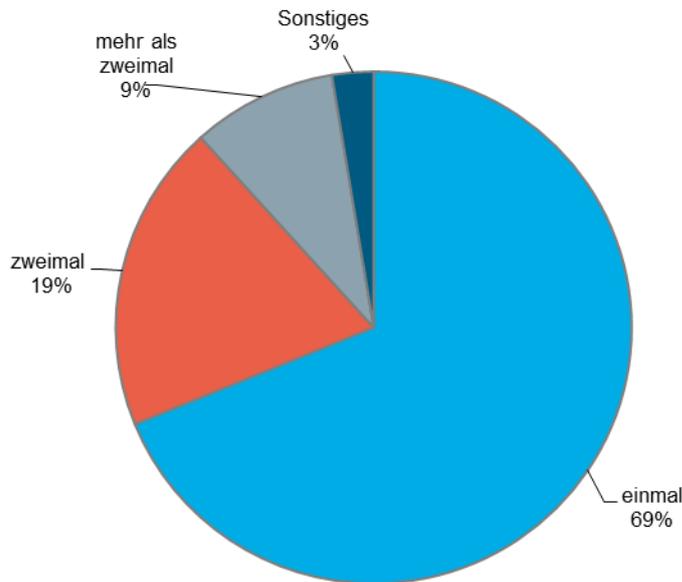
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

### Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien<sup>9</sup> herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

### 0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Raesfeld

In der Gemeinde Raesfeld werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

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

Die erstmalige Beauftragung der aktuellen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2015. Für die Prüfung des Jahresabschlusses 2022 hat die Gemeinde Raesfeld Angebote von drei Wirtschaftsprüfern eingeholt. Im Ergebnis kam es zur Weiterbeauftragung der zuletzt tätigen Prüfungsgesellschaft.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Raesfeld. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen im Teilbericht Vergabewesen.

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

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Raesfeld 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	▲		

Für die **Gemeinde Raesfeld** besteht ein geringfügiger Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Sie verfügt über eine hohe Eigenkapitalausstattung und ist dadurch haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

Raesfeld konnte im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme von 2020 durchweg positive Jahresergebnisse erzielen und die Ausgleichsrücklage um insgesamt rund 8,5 Mio. Euro auf etwa 14,4 Mio. Euro aufstocken. Dabei hat Raesfeld in dem Zeitraum kaum Schlüsselzuweisungen erhalten. Auch strukturell ist der Haushalt ausgeglichen.

Raesfeld plant für die kommenden Haushaltsjahre beinahe ausschließlich mit Defiziten. Die Ergebnisse der letzten Jahre verdeutlichen, dass die Kommune mit Reserven plant. Aus Sicht der gpaNRW stellt dies in Zeiten hoher allgemeiner haushaltswirtschaftlicher Risiken grundsätzlich eher eine Chance dar.

Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Raesfeld sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind sie allerdings nach wie vor sehr gering. Raesfeld hat keine Kreditverbindlichkeiten mit Ausnahme der Kredite im Rahmen des Landesprogramms „Gute Schule 2020“. Den überwiegenden Anteil der Verbindlichkeiten machen erhaltene Anzahlungen aus, aus denen bei zweckentsprechender Verwendung ebenfalls keine Rückzahlungspflicht der Gemeinde entsteht.

Raesfeld hat darüber hinaus bisher zur Isolierung von coronabedingten Schäden außerordentliche Erträge von 0,3 Mio. Euro ausgewiesen. In den weiteren Jahren hat die Gemeinde mit zusätzlichen außerordentlichen Erträgen aufgrund der Pandemie sowie den Folgen des Krieges gegen die Ukraine von 1,07 Mio. Euro geplant. Diese muss Raesfeld ab dem Jahr 2026 mit dem Eigenkapital kompensieren. Die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinde Raesfeld waren somit in einem überschaubaren Umfang.

### Haushaltssteuerung

Raesfeld kann die steigenden Aufwendungen nur teilweise durch eigene Maßnahmen kompensieren. Eine Notwendigkeit zur Konsolidierung ist noch nicht erkennbar, die Sozialleistungen stellen jedoch eine zunehmende Belastung für den Haushalt dar.

Die Gemeinde Raesfeld überschreitet zwar die Fristen für die Anzeige des Haushaltsplans sowie für die Aufstellung des Jahresabschlusses und hat kein standardisiertes Controlling oder Berichtswesen etabliert. Dennoch sind die Entscheidungsträger der Kommune aufgrund der bestehenden Prozesse stets sehr gut über die eigene Haushaltssituation informiert.

Die Grundsätze zur Übertragung von Ermächtigungen sind in Raesfeld sehr allgemein gefasst. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Kommune diese konkretisieren und eine entsprechende Dienstanweisung erlassen. Dadurch könnten die vergleichsweise hohen Ermächtigungsübertragungen eventuell reduziert werden. Schließlich nimmt Raesfeld die übertragenen Ermächtigungen in der Regel nicht in Anspruch.

Beim Fördermittelmanagement ist die Kommune grundsätzlich gut aufgestellt. Raesfeld sollte allerdings noch strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise treffen und die teilweise bereits etablierten Prozesse in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festlegen.

Ähnliches gilt für das Kredit- und Anlagemanagement: Auch, wenn Raesfeld keine Kreditverbindlichkeiten hat und im Bereich der Finanzanlagen eher zurückhaltend agiert, sollte die Gemeinde zur eigenen Sicherheit entsprechende Handlungsrahmen für die Themenbereiche definieren und schriftlich fixieren.

## 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 Gesamtab-schlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtab-schlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Ver-gleich 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-Kennzah-lenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten sowie ergän-zende 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 Kom-mune 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 in-terkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unterneh-men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haus-haltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab-schlüssen, so-fern 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 Raesfeld ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

## Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Gemeinde Raesfeld 2016 bis 2023

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

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Raesfeld konnte in der Zeit von 2016 bis 2021 mit Ausnahme des Jahres 2020 durchweg positive Ergebnisse erzielen. Die Ausgleichsrücklage beläuft sich Ende 2021 auf 14,38 Mio. Euro, so dass die überwiegend negativ geplanten kommenden Jahresergebnisse abgedeckt werden können und Raesfeld haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig bleibt. Sie unterliegt somit weiterhin 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 Raesfeld 2016 bis 2021

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

### Jahresergebnisse und Rücklagen Raesfeld 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	227	577	2.563	1.569	-94,18	3.623
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	6.140	6.717	9.280	10.849	10.754	14.377
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	36.948	36.929	36.903	36.790	36.772	36.809
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>0,20</b>	<b>pos. Ergebnis</b>

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

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-679	-967	65,10	-223	-320
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	13.698	12.732	12.797	12.573	12.254
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	36.809	36.809	36.809	36.809	36.809
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>1,33</b>	<b>1,91</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>0,45</b>	<b>0,65</b>

Da inzwischen zu erwarten ist, dass das NKF-CUIG<sup>10</sup> nicht verlängert wird, wird Raesfeld die für 2024 geplanten außerordentlichen Erträge von 0,32 Mio. Euro nicht in den Haushaltsplan 2024 aufnehmen können. Sofern die übrigen Plandaten unverändert blieben, würde Raesfeld demnach die Planung mit einem Defizit von 0,26 Mio. Euro statt des geplanten Überschusses abschließen. Der Haushalt wäre dann nur noch fiktiv ausgeglichen.

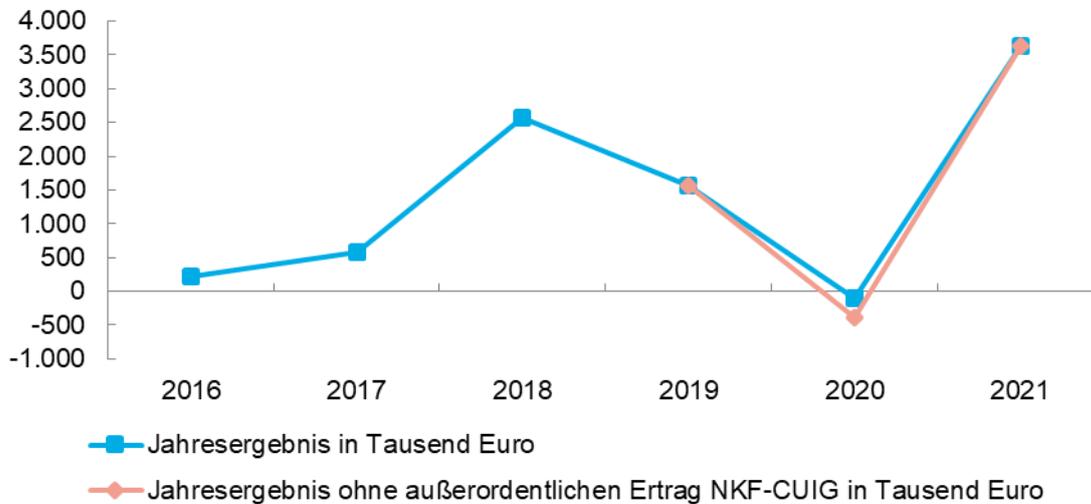
### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Raesfeld fallen im Betrachtungszeitraum sehr unterschiedlich hoch, allerdings fast ausschließlich positiv aus. Auch strukturell ist der Haushalt der Gemeinde ausgeglichen.

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

<sup>10</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020

### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Raesfeld in Tausend Euro 2016 bis 2021



Die Jahresergebnisse der Gemeinde Raesfeld schwankten in der Zeit von 2016 bis 2021 mit jährlichen Überschüssen zwischen 0,23 Mio. Euro und 3,62 Mio. Euro. Lediglich in 2020 schließt die Kommune mit einem Defizit von ca. 94.000 Euro ab. Die Gemeinde Raesfeld hat die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf. Die Gemeinde weist in 2020 einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG von 0,3 Mio. Euro aus. Das Defizit ohne außerordentlichen Ertrag liegt somit bei 0,39 Mio. Euro.

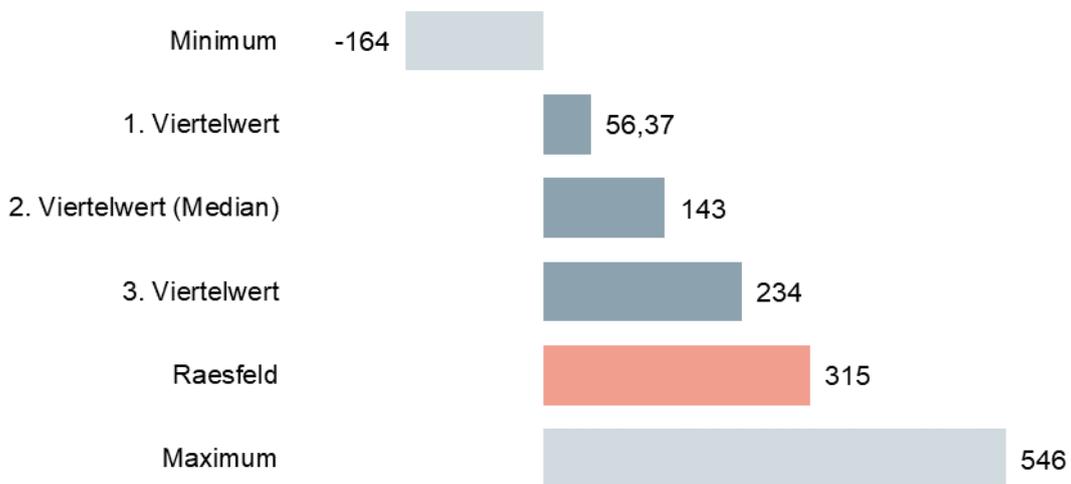
Die besten Jahresergebnisse erzielte Raesfeld in 2018 mit 2,56 Mio. Euro und 2021 mit 3,62 Mio. Euro. Für das gute Ergebnis in 2021 musste Raesfeld noch nicht einmal einen außerordentlichen Ertrag ausweisen. Raesfeld hat in dem Jahr von höheren Erträgen von insgesamt 24,77 Mio. Euro profitiert. Insbesondere die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer fielen mit jeweils über sechs Mio. Euro höher als in den Vorjahren aus. Gleichzeitig blieben die Aufwendungen der Kommune mit 21,20 Mio. Euro auf einem eher niedrigen Niveau. Das lag unter anderem an negativen Versorgungsaufwendungen: Raesfeld hat in 2021 0,6 Mio. Euro an Pensionsrückstellungen in Anspruch genommen und weist daher einen negativen Versorgungsaufwand von -0,15 Mio. Euro aus.

Bemerkenswert ist, dass Raesfeld im Betrachtungszeitraum kaum Schlüsselzuweisungen erhalten hat: Lediglich 0,18 Mio. Euro in 2016 und 1,04 Mio. Euro in 2018 konnte die Kommune verbuchen.

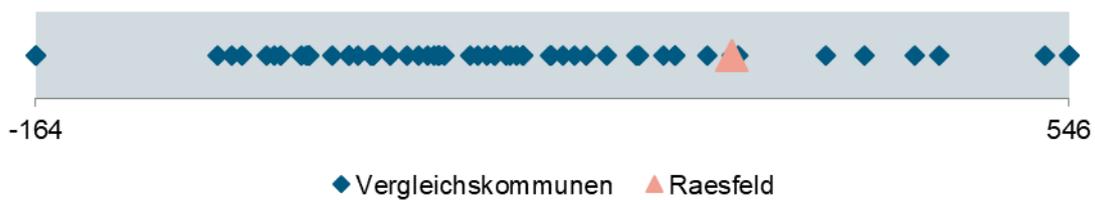
Auffällig ist auch, dass die Jahresergebnisse in den Jahren 2016 bis 2021 im Durchschnitt mehr als 4 Mio. Euro über den geplanten Ergebnissen lagen. Auf diesen Aspekt werden wir im folgenden Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ noch näher eingehen.

Mit dem Jahresergebnis je Einwohner 2021 liegt Raesfeld im interkommunalen Vergleich zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum. Im Streudiagramm ist erkennbar, dass nur wenige Vergleichskommunen ein besseres Ergebnis erzielen konnten.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG in Euro

Raesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
315	-194	19,25	112	216	526	54

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. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Lediglich die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die

Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

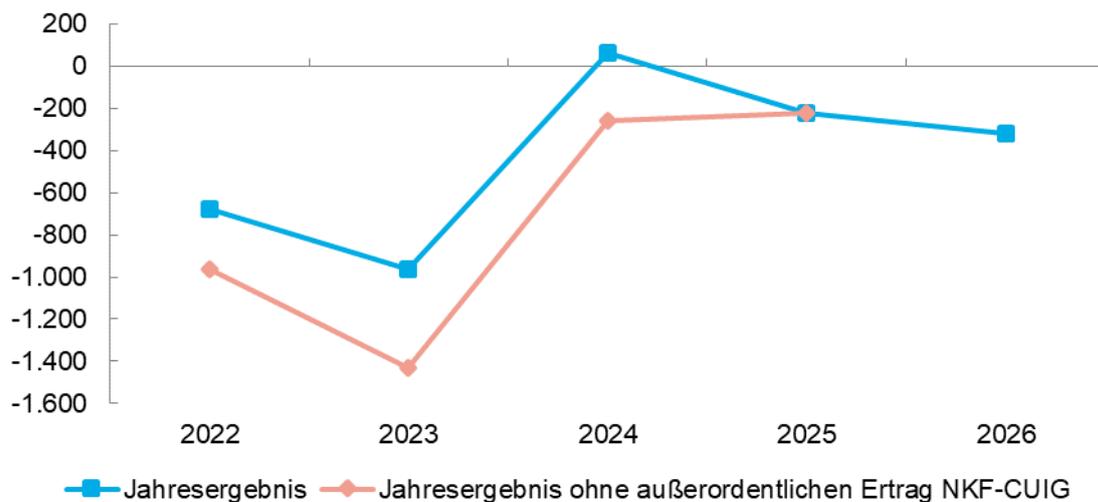
Auch strukturell ist der Haushalt der **Gemeinde Raesfeld** ausgeglichen. Ab 2018 spiegelt das Jahresergebnis die strukturelle Situation der Gemeinde weitestgehend wider.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Raesfeld plant für die kommenden Haushaltsjahre beinahe ausschließlich mit Defiziten. Die Ergebnisse der letzten Jahre sowie die Plandaten für die Aufwendungen erwecken allerdings den Eindruck, dass die Kommune mit Reserven plant, was aus Sicht der gpaNRW grundsätzlich eine Chance darstellen kann.

*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 Raesfeld in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die Gemeinde Raesfeld plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 0,32 Mio. Euro. Über den gesamten Planungszeitraum von 2022 bis 2026 kumuliert sich das Defizit auf insgesamt 2,14 Mio. Euro. Lediglich in 2024 plant Raesfeld mit einem geringfügigen Überschuss. Zusätzlich weist die Gemeinde im Planungszeitraum insgesamt 1,07 Mio. Euro an außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG aus, die die Jahresergebnisse entsprechend verbessern. Ohne die für 2024 geplanten außerordentlichen Erträge von 0,32 Mio. Euro würde Raesfeld mit einem Defizit von 0,26 Mio. Euro statt des geplanten Überschusses abschließen. Der Haushalt wäre dann nur noch fiktiv ausgeglichen.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	6.926 (5.883)	6.990	63,59 (1.107)	0,2 (3,5)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.277 (5.773)	8.070	1.793 (2.297)	5,2 (6,9)
Übrige Erträge	11.639	10.564	-1.075	-1,9
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	3.780	4.341	562	2,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.917	5.493	576	2,2
Allgemeine Kreisumlage	3.391	4.880	1.489	7,6
Jugendamtsumlage	3.667	4.950	1.283	6,2
Übrige Aufwendungen	5.465	6.279	815	2,8

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

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

In ihren Analysen konzentriert sich die gpaNRW üblicherweise 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.

Generell plant die **Gemeinde Raesfeld** für die kommenden Jahre nur mit geringfügigen Ertragssteigerungen. In 2021 konnte Raesfeld insgesamt 24,8 Mio. Euro an ordentlichen Erträgen erwirtschaften. Für die Planjahre 2023 bis 2026 rechnet Raesfeld mit relativ konstanten ordentlichen Erträgen von rund 25,5 Mio. Euro aus. Auf der Aufwandsseite kalkuliert die Kommune für die Jahre 2024 bis 2026 mit relativ konstanten ordentlichen Aufwendungen von rund 26 Mio. Euro. Einzig in 2023 geht sie sogar von Aufwendungen von 27 Mio. Euro aus.

Bei der Planung der Erträge aus **Gewerbesteuer**, den **Gemeindeanteilen aus der Umsatz- und der Einkommensteuer** sowie der Familienausgleichsleistungen wendet Raesfeld die Orientierungsdaten des Landes NRW<sup>11</sup> an. Lediglich bei den **Schlüsselzuweisungen** weicht die Kommune von den Orientierungsdaten ab und plant aus der Erfahrung der zurückliegenden Jahre mit keinerlei Erträgen. Aus Sicht der gpaNRW enthält die Planung insofern keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die sehr zurückhaltend geplanten Ertragssteigerungen bringen tendenziell eher Chancen mit sich.

Die konstant geplanten ordentlichen Aufwendungen lassen zunächst einmal zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken vermuten. Ein Blick in die Ergebnisse der vergangenen Jahre zeigt jedoch, dass Raesfeld stets unter den Planansätzen für die ordentlichen Aufwendungen geblieben ist. Die Abweichung hat dabei eine Spanne von 0,52 bis 3,07 Mio. Euro und beläuft sich im Mittel auf rund 1,5 Mio. Euro.

Bei den **Personalaufwendungen** plant Raesfeld ab 2024 mit einer jährlichen Steigerung von rund 1,5 Prozent. Bei der Ermittlung der Personalaufwendungen für 2023 hat Raesfeld eine Steigerung von knapp elf Prozent kalkuliert und dabei alle bereits bekannten personellen Veränderungen sowie Beförderungen und Höhergruppierungen berücksichtigt. Ebenfalls enthalten in sind tarifliche Gehaltssteigerungen mit vier Prozent in 2023 und in den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung mit jeweils ein Prozent inkalkuliert worden.

Nicht berücksichtigen konnte Raesfeld bei Bildung dieser Ansätze den zum Planungszeitpunkt noch nicht bekannten Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen. Dieser sieht für 2023 zunächst eine Belastung durch ein steuer- und sozialabgabenfreies Inflationsausgleichsgeld vor. Erhöhungen der Tabellenentgelte folgen ab dem 01. März 2024 und bedingen als Sockelbetrag auch für die Folgejahre einen Anstieg der gemeindlichen Personalaufwendungen. Für die Gemeinde Raesfeld ergeben sich daraus deutlich steigende Personalaufwendungen. Ferner ist noch mit Besoldungssteigerungen bei den beamteten Beschäftigten der Gemeinde Raesfeld zu rechnen. Diese Positionen haben auch Einfluss auf die Höhe der jährlichen Versorgungsaufwendungen der Kommune. Aufgrund der konjunkturellen Lage unterliegt die Planung der Personalaufwendungen derzeit einem hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko.

<sup>11</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 Az. 304-46.05.01-264/22

Ein Großteil des hohen Planansatzes für die ordentlichen Aufwendungen in 2023 ist auf die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** zurückzuführen. Raesfeld plant hier aufgrund des Ukraine-Krieges mit steigenden Energiekosten. Dazu isoliert die Gemeinde in 2023 rund 0,3 Mio. Euro an Schäden für die Buchung von außerordentlichen Erträgen. Darüber hinaus plant die Gemeinde Raesfeld vielfältige Unterhaltungsmaßnahmen an ihrem Gebäudevermögen, insbesondere den Schulgebäuden. Dazu plant sie noch einmal rund eine Mio. Euro zusätzlich ein. Dieser Umstand wird im späteren Kapitel 1.3.5.2 „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäudevermögen“ noch einmal aufgegriffen. Diese einmalig geplanten Aufwendungen sind eine Ursache dafür, dass Raesfeld ab 2024 mit geringeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen plant. Für die Jahre 2025 und 2026 plant Raesfeld keine weitere Steigerung der Aufwendungen, sondern eher einen Rückgang. Hier deutet sich ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko an.

Bei der Planung der **Allgemeinen Kreisumlage** sowie der Jugendamtsumlage hingegen rechnet die Gemeinde Raesfeld aufgrund der Entwicklung in den zurückliegenden Jahren mit einem weiteren kontinuierlichen Anstieg. Durch die Erhöhung des Hebesatzes für die Allgemeine Kreisumlage des Kreises Borken von 22,9 auf 24,3 Prozent sowie steigender Umlagegrundlagen rechnet Raesfeld in 2023 mit einer Mehrbelastung von rund 0,7 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Für die Folgejahre kalkuliert die Gemeinde mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung um 4,8 Prozent. Durch diese Planung ergeben sich für die gpaNRW neben den allgemeinen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei der Planung der **Jugendamtsumlage** ab. Den Hebesatz dafür hat der Kreis Borken in 2023 von 26,6 auf 25,3 Prozent abgesenkt. Dennoch plant Raesfeld aufgrund der gestiegenen Umlagegrundlagen mit einer Erhöhung der Aufwendungen um 0,33 Mio. Euro. Für die darauffolgenden Jahre plant Raesfeld analog zur Kreisumlage mit einer weiteren jährlichen Steigerung um rund 4,8 Prozent.

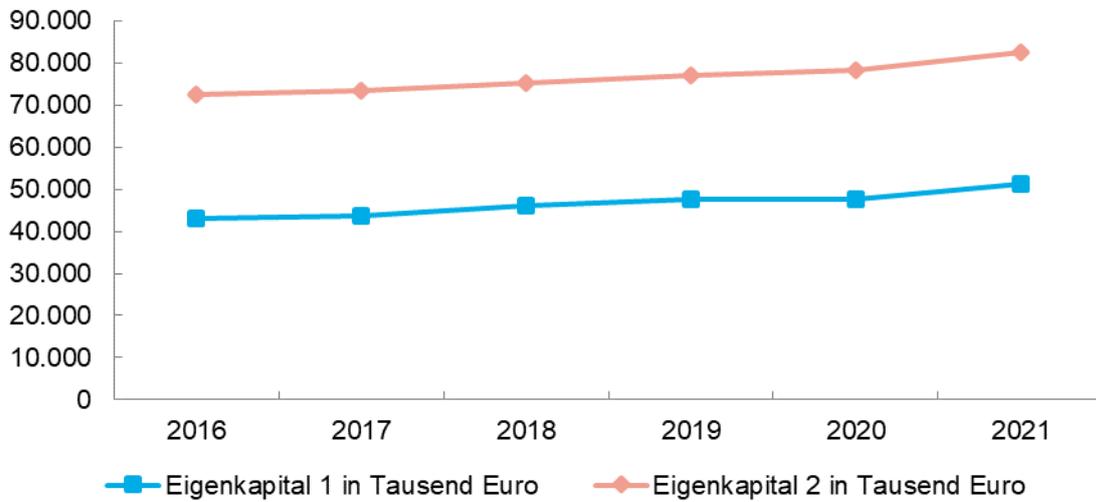
Grundsätzlich verdeutlichen die hohen Abweichungen der Ergebnisse bei den ordentlichen Aufwendungen gegenüber den Plandaten, dass Raesfeld eher vorsichtig und mit entsprechenden Reserven plant. Dadurch erzielt die Gemeinde trotz geplanter Defizite tatsächlich regelmäßig recht hohe Überschüsse. Die Planung birgt daher eher Chancen als Risiken.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 51,66 Prozent ist die Gemeinde Raesfeld sehr gut aufgestellt. Sie kann eine Ausgleichsrücklage von 14,38 Mio. Euro vorweisen und ist dadurch auch mittelfristig in der Lage, die geplanten negativen Ergebnisse abzufedern, ohne dass eine Überschuldung droht.

*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.*

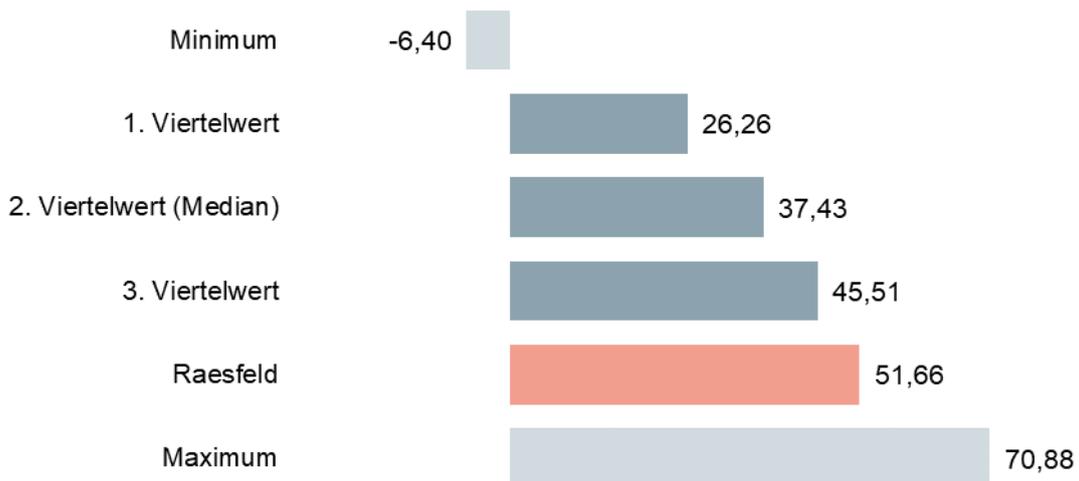
### Eigenkapital Raesfeld in Tausend Euro 2016 bis 2021



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

Von 2016 bis 2021 konnte die **Gemeinde Raesfeld** mit Ausnahme von 2020 stets Überschüsse ausweisen und dadurch die Ausgleichsrücklage von 6,14 auf 14,38 Mio. Euro erhöhen. Zusammen mit der Allgemeinen Rücklage von 36,81 Mio. Euro kann Raesfeld eine Eigenkapitalquote 1 von 51,66 Prozent ausweisen. Im interkommunalen Vergleich liegt die Gemeinde damit zwischen dem dritten Viertelwert und dem Bestwert. Mit der Eigenkapitalquote 2 von 83,23 Prozent liegt Raesfeld knapp unter dem Maximalwert.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 58 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Eigenkapitalquote 2 in Prozent

Raesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
83,23	20,76	61,19	69,33	77,89	86,50	53

Durch die hohe Eigenkapitalquote besteht in Raesfeld im Hinblick auf das Eigenkapital kein akuter Handlungsbedarf. Auch die geplanten negativen Jahresergebnisse bis 2026 von insgesamt 2,12 Mio. Euro stellen nur eine geringfügige Belastung für das Eigenkapital dar. Daher besteht gegenwärtig keine Gefahr, dass die Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss und dadurch in ihrem haushaltsrechtlichen Handlungsspielräumen eingeschränkt wird.

Auch in 2022 wird Raesfeld nicht mit dem geplanten Defizit von 0,68 Mio. Euro, sondern einem Überschuss von rund 2,4 Mio. abschließen. Dadurch kann die Kommune ihre Ausgleichsrücklage weiter aufstocken und sich für die Zukunft gegen negative Jahresergebnisse absichern.

Raesfeld hat darüber hinaus zur Isolierung von coronabedingten Schäden bisher außerordentliche Erträge in einem Umfang von 0,3 Mio. Euro ausgewiesen. In den Jahren 2022 bis 2024 plant die Kommune mit weiteren außerordentlichen Erträgen von insgesamt 1,07 Mio. Euro. Die für 2024 geplanten außerordentlichen Erträge von 0,32 Mio. Euro wird sie jedoch nicht mehr verbuchen können. Die Bilanzierungshilfe muss Raesfeld ab dem Jahr 2026 im Eigenkapital kompensieren: Entweder verrechnet sie den Gesamtbetrag von 1,05 Mio. Euro im Jahr 2026 einmalig mit der Rücklage (§ 6 Abs. 2 NKF-CUIG) oder sie schreibt diese jährlich über maximal 50 Jahre ab dem Jahr 2026 ab (§ 6 Abs. 1 NKF-CUIG). Dies würde das Ergebnis des kommunalen Haushalts jährlich mit Aufwendungen von ca. 21.000 Euro belasten. Durch die hohe Eigenkapitalausstattung und den vergleichsweise geringen außerordentlichen Erträgen, stellt dies jedoch keine große Belastung für die Kommune dar.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

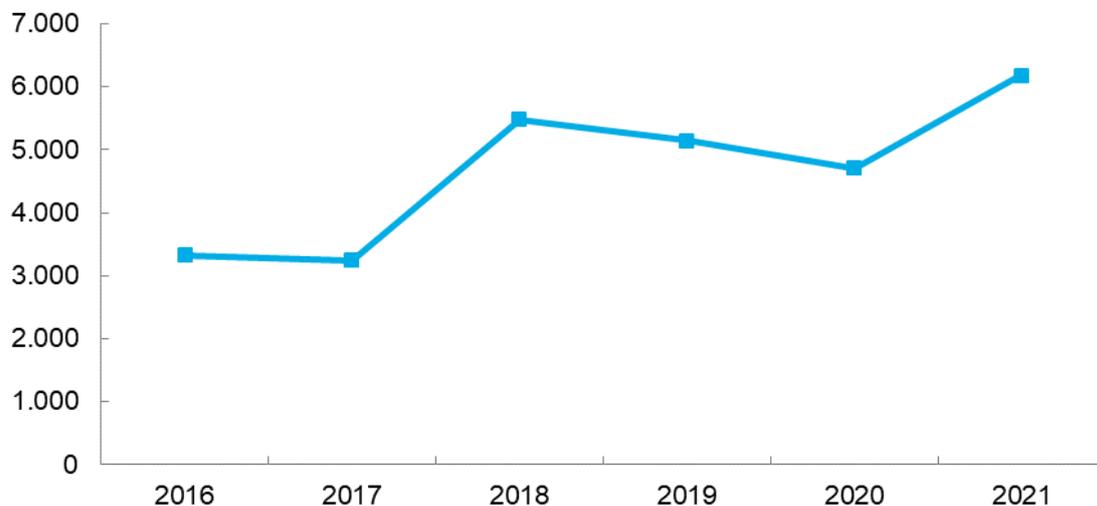
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabschluss 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.

- Raesfeld hat sehr geringe Verbindlichkeiten. Die teilweise hohen Anlagenabnutzungsgrade beim Gebäudevermögen deuten auf Reinvestitionsbedarfe in den kommenden Jahren hin. Allerdings hat die Kommune ihr Gebäudevermögen durch konsumtive Maßnahmen in einem guten Zustand erhalten.

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

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Raesfeld in Tausend Euro 2016 bis 2021**



Die gpaNRW hat die Verbindlichkeiten der Gemeinde Raesfeld mit den Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns anderer Kommunen verglichen. Dazu hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Kommunen mit denen ihrer Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Verbindlichkeiten der Gemeinde Raesfeld verglichen. Da Raesfeld selbst über keine Mehrheitsbeteiligungen bzw. Sondervermögen verfügt, handelt es sich hier ausschließlich um Verbindlichkeiten des Kernhaushalts.

Die Gemeinde Raesfeld hat ihre Verbindlichkeiten im Betrachtungszeitraum von 3,33 Mio. Euro auf 6,18 Mio. Euro erhöht und damit fast verdoppelt.

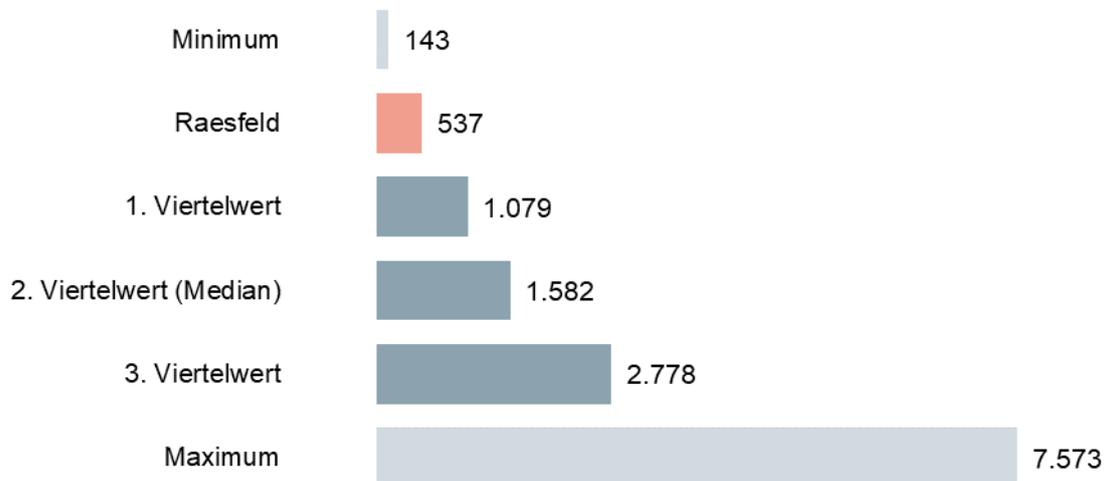
Sämtliche Kreditverbindlichkeiten resultieren aus den Krediten zur Abwicklung des Landesprogramms „Gute Schule 2020“, für die das Land NRW die Zins- und Tilgungsleistungen übernimmt.

Den überwiegenden Anteil der Verbindlichkeiten machen die erhaltenen Anzahlungen aus. Dadurch haben diese auch zum Großteil die Entwicklung der Verbindlichkeiten über den Betrachtungszeitraum bestimmt.

Zum Ende des Jahres 2021 belaufen sich die erhaltenen Anzahlungen auf knapp fünf Mio. Euro. Damit sind diese seit 2016 um rund zwei Mio. Euro gestiegen. Unter den erhaltenen Anzahlungen hat die Kommune die noch nicht verwendeten zweckgebundenen und pauschalier- ten Zuwendungen, Kanalanschluss- und Erschließungsbeiträge sowie Ablösebeträge bilanziert. Der Anstieg in 2021 ist darauf zurückzuführen, dass in Summe geringere Beträge entsprechen- den Investitionen zugeordnet worden sind, als die Kommune im Laufe des Jahres an Zuwen- dungen und Beiträgen erhalten hat. Aus den erhaltenen Anzahlungen entsteht der Kommune keine Rückzahlungspflicht, wenn diese zweckentsprechend verwendet werden.

Im interkommunalen Vergleich sind die Verbindlichkeiten der Gemeinde Raesfeld auf einem sehr niedrigen Niveau:

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 46 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Wesentlichen durch Kreditaufnahmen und Fördermittel finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kommunen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher

geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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

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

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

#### Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Raesfeld	./. RND* Raesfeld 31.12.2021	Anlagen- abnut- zungsgrad
Verwaltungsgebäude (Rathaus mit Erweiterung)	40,00	80,00	80,00	42,33	47,09
Schulgebäude	40,00	80,00	80,00	28,54	64,33
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40,00	80,00	60,00	5,50	90,83
Schulsporthallen	40,00	60,00	50,00	14,60	70,80
Tageseinrichtungen für Kinder	40,00	80,00	60,00	41,32	31,13
Feuerwehrgerätehäuser	40,00	80,00	60,00	27,50	54,17
Wohnbauten	50,00	80,00	80,00	27,33	65,84
Straßen und befestigte Wirtschaftswege	30,00	60,00	45,00	17,00	62,22

\*GND: Gesamtnutzungsdauer; RND: Restnutzungsdauer.

Raesfeld hat bei der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern für das Gebäudevermögen in den Fällen der Verwaltungsgebäude, der Schulgebäude sowie der Wohnbauten den maximalen Spielraum der Anlage 16 KomHVO ausgereizt. In den übrigen Fällen hat sich die Kommune auf den Mittelwert der jeweiligen Spanne festgelegt. Das führt zunächst zu niedrigen Abschreibungen und einer langen buchhalterischen Lebensdauer des Vermögens. Allerdings erhöhen lange Gesamtnutzungsdauern auch das Risiko von früheren Reinvestitionsbedarfen bzw. vorzeitigen Abgängen.

Mit Ausnahme des Rathauses sowie der Tageseinrichtungen für Kindern weisen die Gebäudearten des Vermögens der Gemeinde Raesfeld bereits einen recht hohen Abnutzungsgrad auf. Das gilt insbesondere für die Gemeindehäuser, Bürgerhäuser und Saalbauten, worunter die

Villa Becker, die ehemalige Schule Homer, das Heimatmuseum Raesfeld sowie das Heimathaus Erle erfasst sind.

Die Gemeinde Raesfeld hat nach eigenen Angaben in der Vergangenheit allerdings ihr Gebäudevermögen stets unterhalten und dadurch in einem guten Zustand erhalten. Da die Unterhaltungsmaßnahmen nur konsumtiv gebucht werden konnten, haben sich diese allerdings nicht auf den Restbuchwert bzw. die Restnutzungsdauer ausgewirkt. Seit der Einführung des Komponentenansatzes im Rahmen des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes macht Raesfeld allerdings auch von der Möglichkeit Gebrauch, entsprechende Unterhaltungsmaßnahmen auf die Restnutzungsdauer der Gebäude anzurechnen. Raesfeld hat diese Möglichkeit bei den Dachsanierungen der Julia-Koppers-Gesamtschule und dem Wohngebäude Stockbreite 2 angewandt. In der mittelfristigen Finanzplanung sieht Raesfeld außerdem insbesondere an den Schulen energetische Sanierungen vor und plant dazu entsprechende Haushaltsmittel ein.

### 1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

#### Salden der Finanzplanung Raesfeld in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.329	136	444	734
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.349	-451	1.344	560
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-7.678</b>	<b>-315</b>	<b>1.788</b>	<b>1.294</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	21	21	21	21
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-7.657</b>	<b>-294</b>	<b>1.809</b>	<b>1.315</b>

Ausgehend vom Stand der liquiden Mittel zum 31. Dezember 2022 von 10,9 Mio. Euro ergibt sich anhand der geplanten Salden der Finanzplanung für die Gemeinde Raesfeld in den kommenden Jahren weiterhin keine Notwendigkeit zur Aufnahme von Investitionskrediten. Raesfeld rechnet allerdings für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung damit, dass die Verwaltung vorübergehende Liquiditätsengpässe durch entsprechende Kredite ausgleichen muss.

Kreditaufnahmen für Investitionsvorhaben plant die Kommune dagegen nicht ein. Wie in der Tabelle erkennbar ist, plant Raesfeld derzeit jedoch ab 2024 mit einem deutlichen Rückgang beim Investitionsvolumen. Die Kommune begründet dies mit ihrer finanziellen Situation und Unwägbarkeiten, die eine belastbare Planung verhindern. Sie möchte jedoch zumindest in einem Umfang investieren, der einen dauerhaften Substanzverlust beim Anlagevermögen verhindert. Die hohen Anlageabnutzungsgrade deuten hier bereits Handlungsbedarf an, wie im vorherigen Kapitel erkennbar wurde.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Raesfeld kann die steigenden Aufwendungen nur teilweise durch eigene Maßnahmen kompensieren. Eine zwingende Notwendigkeit zur Konsolidierung ist noch nicht erkennbar. Die Sozialleistungen stellen jedoch eine zunehmende Belastung für den Haushalt dar.

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

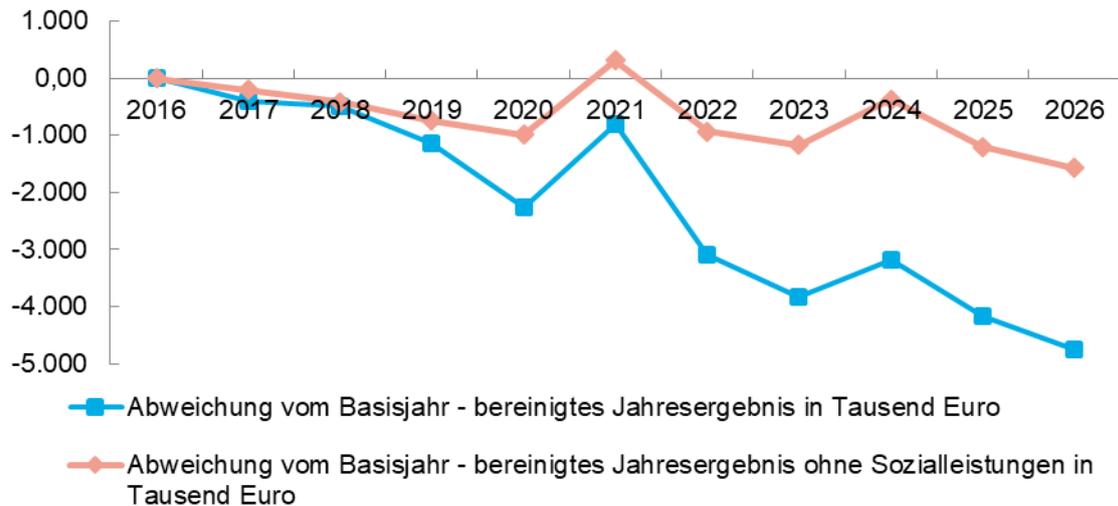
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Raesfeld ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Raesfeld 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 5 und 6 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Raesfeld in Tausend Euro 2016 bis 2026



Die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse ab dem Basisjahr 2016 nimmt einen anderen Verlauf als jene der Ist-Ergebnisse (vgl. Kapitel 1.3.2 „Ist-Ergebnisse“). Die Ist-Ergebnisse sind bis 2018 kontinuierlich gestiegen und anschließend bis 2020 wieder gefallen. Die bereinigten Jahresergebnisse lassen dagegen einen leichten, aber stetigen Abwärtstrend erkennen. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Ertragssteigerungen von 2016 bis 2018 lediglich bei Ertragsarten stattgefunden haben, die von der gpaNRW bereinigt werden. In 2018 hat Raesfeld insbesondere von rund 1,04 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen profitiert. Die Aufwendungen waren in dem Zeitraum dagegen sowohl bereinigt als auch unbereinigt auf einem relativ stabilen Niveau.

In 2019 ist ein sprunghafter Anstieg bei den Aufwendungen festzustellen. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf gestiegene Transferaufwendungen zurückzuführen. Raesfeld hat in diesem Jahr diverse Firmen mit dem Breitbandausbau im Gemeindegebiet beauftragt. Da die Maßnahme zu 100 Prozent mit Bundes- und Landesmitteln gefördert wurde, hat Raesfeld auf der Ertragsseite einen entsprechenden Anstieg bei den Zuwendungen verzeichnen können.

Der deutliche Ausschlag nach unten im Jahr 2020 hatte mehrere Ursachen: Die Versorgungsaufwendungen von Raesfeld fielen in dem Jahr um etwa 1,35 Mio. Euro höher aus als im Vorjahr. Aufgrund von Änderungen in der Zusammensetzung der Pensionärsstruktur musste die Kommune entsprechend hohe Beihilfe- und Pensionsrückstellungen bilden. Die bereinigten Transferaufwendungen sind um 1,27 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr gesunken, allerdings waren in 2019 allein 4,21 Mio. Euro an Transferaufwendungen auf den Breitbandausbau zurückzuführen und wurden entsprechend gefördert. Auf der Ertragsseite fielen die bereinigten Zuwendungen daher in 2020 um 2,58 Mio. Euro geringer aus. Durch die Auflösung von nicht mehr benötigten Instandhaltungsrückstellungen in einem Umfang von 0,79 Mio. Euro konnte Raesfeld einen noch tieferen Einbruch auf der Ertragsseite abwenden.

In 2021 fällt das bereinigte Jahresergebnis von Raesfeld wieder besser aus: Die bereinigten Erträge fallen in dem Jahr um 1,09 Mio. Euro geringer und die bereinigten Aufwendungen um 1,45 Mio. Euro geringer aus als in 2019. Die Kommune konnte das bereinigte Jahresergebnis also um 0,36 Mio. Euro gegenüber 2019 verbessern.

Über die Jahre 2019 und 2020 wird deutlich erkennbar, dass die Teilergebnisse der Produkte Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie die Jugendamtsumlage eine zunehmende Belastung für den Haushalt der Gemeinde darstellen. Ohne diese Belastung hätte Raesfeld in 2021 sogar ein besseres bereinigtes Jahresergebnis erzielt als im Basisjahr 2016.

Sofern die von Raesfeld für die kommenden Jahre geplante Entwicklung der Sozialleistungen tatsächlich eintreten sollte, wird deren Belastung für den gemeindlichen Haushalt weiterwachsen. Ohne die Sozialleistung würden sich die bereinigten Jahresergebnisse nur leicht verschlechtern. In 2024 würde sich Raesfeld sogar wieder dem Wert von 2016 nähern.

#### **1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern**

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

Der Rat der Gemeinde Raesfeld hat in 2008 beschlossen, die Kosten für die Erneuerung von Wirtschaftswegen teilweise durch eine Erhöhung der Grundsteuer A zu finanzieren. Um die Finanzierung über Beiträge zu vermeiden, hat der Rat beschlossen, dass der Hebesatz der Grundsteuer A um 60 Prozentpunkte angehoben wird. Die zusätzlichen Erträge sollten 50 Prozent der Kosten für städtebauliche Maßnahmen decken. Die übrigen Kosten sollten aus allgemeinen Finanzmitteln gedeckt werden. Diesem Grundsatz folgend, hat Raesfeld für 2023 den Hebesatz für die Grundsteuer A auf 314 Prozentpunkte erhöht und behält damit den Abstand von 60 Prozentpunkten über dem fiktiven Hebesatz ein.

In 2022 hat Raesfeld erstmals im Betrachtungszeitraum nicht die fiktiven Hebesätze übernommen. Stattdessen hat die Kommune den Hebesatz für die Gewerbesteuer nicht verändert. Den Hebesatz der Grundsteuer A wollte sie ebenfalls nicht verändern und die Erhöhung der fiktiven Hebesätze für die Grundsteuer B lediglich etwa zur Hälfte übernehmen. Schließlich hat der Rat beschlossen, die Hebesätze für die Grundsteuern A und B um vier Prozentpunkte zusätzlich anzuheben, um mit zusätzlichen Haushaltsmitteln für die Schüler der Julia-Koppers-Gesamtschule den Kauf eines Tablets finanzieren zu können. Ansonsten orientiert sich die Kommune üblicherweise am fiktiven Hebesatz der Grundsteuer A.

Mit der Haushaltssatzung 2023 hat die Gemeinde wieder die fiktiven Hebesätze übernommen. Für die Grundsteuer A gilt dabei weiterhin der um 60 Prozentpunkte erhöhte Hebesatz.

### Hebesätze Gemeinde Raesfeld in Prozent

	2016 - 2018	2019 - 2021	2022	2023
Grundsteuer A	277	283	287	314
Grundsteuer B	429	443	464	493
Gewerbsteuer	417	418	418	416

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Raesfeld verhält sich hier mit der Anwendung der fiktiven Hebesätze eher neutral und konsolidiert nicht gezielt über die Realsteuern.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Raesfeld mit ihren gewählten Hebesätzen in 2022 wie folgt:

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

	Raesfeld	Kreis Borken	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	287	266	288	294	247
Grundsteuer B	464	509	586	550	479
Gewerbsteuer	418	425	453	445	414

## 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Gemeinde Raesfeld zeigt ihren Haushaltsplan regelmäßig mit leichter Verspätung der Aufsichtsbehörde an. Den Jahresabschluss stellt sie verspätet auf, stellt ihn jedoch fristgerecht fest. Obwohl die Gemeinde über kein geregeltes Finanzcontrolling verfügt, ist stets ein guter Überblick über die Entwicklung der Haushaltssituation vorhanden.

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

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

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

Die Gemeinde Raesfeld verabschiedet den Haushaltsplan stets im Dezember des Vorjahres und zeigt ihn anschließend unmittelbar der Aufsichtsbehörde an. Dadurch überschreitet sie die

gesetzliche Frist gem. § 80 Abs. 5 GO NRW in der Regel um wenige Wochen. Eine Ausnahme davon bildete der Haushalt für das Jahr 2023, den sie aufgrund der aus dem Ukraine-Krieg resultierenden Energiekrise und den damit einhergehenden Unsicherheiten bei der Planung erst später verabschiedete.

Den Jahresabschluss stellt Raesfeld zwar nicht innerhalb der Frist gemäß § 95 Abs. 5 GO NRW auf, stellt diesen jedoch regelmäßig fristgerecht bis zum Ende des Folgejahres fest.

Ein geregelter Finanzcontrolling findet bei der Gemeinde Raesfeld nicht statt. Die Leitung des Geschäftsbereichs der Finanzbuchhaltung und die Leitung der Zahlungsabwicklung stehen allerdings in engem und regelmäßigem Austausch. Dadurch stellt die Gemeinde sicher, dass sie auf gravierende Entwicklungen hinsichtlich der Liquidität umgehend mit entsprechenden Gegenmaßnahmen reagieren kann. Auf diesem Wege konnte die Gemeinde in den letzten 30 Jahren die Aufnahme von Liquiditätskrediten vermeiden. Darüber hinaus führt Raesfeld auf Ebene der Fachbereichsleitung und Verwaltungsleitung einen regelmäßigen Austausch über anstehende Investitionen und andere Projekte sowie deren Finanzierung. Ferner wird die Verwaltungsleitung in regelmäßigen Abständen von der Leitung des Geschäftsbereichs der Finanzbuchhaltung über den Stand der Entwicklung im Bereich der Finanzen sowie über Abweichungen und Änderungen informiert.

Die Gemeinde Raesfeld hat ebenfalls kein standardisiertes internes Finanzberichtswesen etabliert. Stattdessen prüft der Geschäftsbereich der Finanzbuchhaltung unterjährig regelmäßig, ob Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit auch tatsächlich in der geplanten Höhe eingehen. Bei Abweichungen wird die Verwaltungsleitung informiert und nach Lösungen gesucht. Ebenso müssen die Fachbereiche bei höheren Auszahlungen als im Vorfeld geplant mit dem Geschäftsbereich der Finanzbuchhaltung Kontakt aufnehmen um zu klären, ob die Mehrauszahlungen finanzierbar sind.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Die Gemeinde Raesfeld hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt. Sie überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr, nimmt diese jedoch – insbesondere im Falle der investiven Auszahlungen – nicht in Anspruch. Dadurch bietet der Haushalt kein realistisches Bild der anstehenden Investitionsvorhaben.

*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.*

In Raesfeld hat der Rat den Beschluss gefasst, dass Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen einschließlich der Auszahlungen für Investitionen grundsätzlich bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen Haushaltsansätze übertragbar und bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar sind. Der Rat wird spätestens drei Monate nach Schluss des Haushaltsjahres über die übertragenen Ermächtigungen informiert.

Mit dem Beschluss hat die Gemeinde grundsätzlich die formalen Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW erfüllt, jedoch ist die Regelung sehr abstrakt und birgt das Risiko, dass der Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltes durchbrochen wird. Ferner kann durch die unbegrenzte Übertragbarkeit von Aufwendungen das Budgetrecht des Rates beeinträchtigt werden.

Grundsätze über Art, Dauer und Umfang von Ermächtigungsübertragungen sollten stattdessen in Form einer Dienstanweisung folgende Punkte regeln:

- Art von Ermächtigungsübertragungen:
  - Regelung, inwieweit Ermächtigungsübertragungen zulässig sind: Jeweils differenziert für Aufwendungen, konsumtive und investive Auszahlungen.
  - Ggf. Regelung für nicht in Anspruch genommene über- und außerplanmäßig bereitgestellte Ermächtigungen.
- Dauer von Ermächtigungsübertragungen:
  - Dauer bis wann die Ermächtigungen noch verfügbar sind: Getrennt nach konsumtiven und investiven Ermächtigungen.
- Umfang von Ermächtigungsübertragungen:
  - Regelung unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen zulässig sind.
- Verfahren für die Übertragung von Ermächtigungen:
  - Regelung zu Form und Fristen für die Beantragung von Ermächtigungsübertragungen.
  - Entscheidungsbefugnisse.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte Grundsätze nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung regeln. Hierin könnte sie beispielsweise den Grundsatz festhalten, im konsumtiven Bereich keine Ermächtigungen zu übertragen, sowie Grundsätze für die Übertragung von investiven Ermächtigung festlegen.

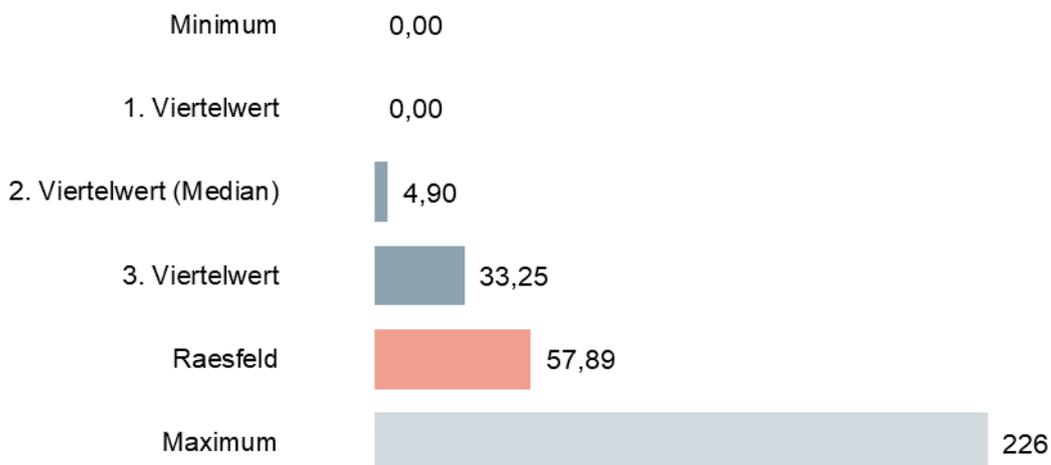
### Ordentliche Aufwendungen Raesfeld 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	20.166	21.148	21.230	26.076	22.856	22.728
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	211	30	164	65	874	667
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,99</b>	<b>0,14</b>	<b>0,72</b>	<b>0,24</b>	<b>3,71</b>	<b>2,82</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro*	21.584	22.199	22.792	27.198	24.423	24.267
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,98</b>	<b>0,14</b>	<b>0,72</b>	<b>0,24</b>	<b>3,58</b>	<b>2,75</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	19.607	19.403	19.771	23.003	22.332	21.201
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>90,84</b>	<b>87,41</b>	<b>86,74</b>	<b>84,58</b>	<b>91,44</b>	<b>87,36</b>

\*Die Diskrepanz zwischen der Summe aus Haushaltsansatz und Ermächtigungsübertragungen und dem fortgeschriebenen Ansatz ist darauf zurückzuführen, dass der von der Gemeinde Raesfeld fortgeschriebene Ansatz aufgrund einer Softwareeinstellung auch die über- und außerplanmäßigen Auszahlungen enthält. Nachtragshaushalte hat die Kommune nicht verabschiedet.

Die Gemeinde Raesfeld nimmt die übertragenen Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen nicht in Anspruch. Mit dem Ist-Ergebnis blieb sie im Betrachtungszeitraum stets unter dem eigentlichen Planansatz. Im interkommunalen Vergleich liegt Raesfeld mit den Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximalwert

### Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2021



In den interkommunalen Vergleich sind insgesamt 52 Werte eingeflossen.

### Investive Auszahlungen Raesfeld 2021 bis 2026

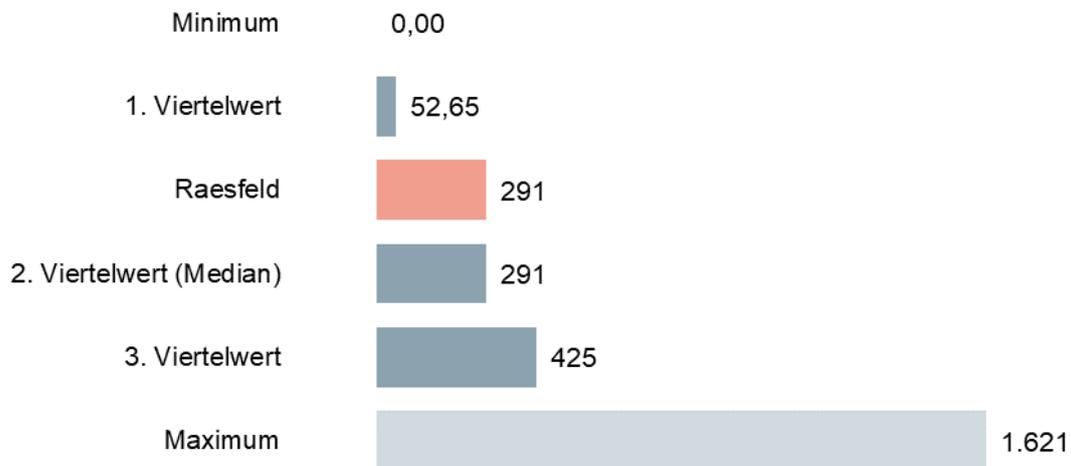
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.418	5.587	8.223	10.192	11.284	8.931
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	593	432	303	2.248	3.238	3.349
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>9,03</b>	<b>7,30</b>	<b>3,56</b>	<b>21,81</b>	<b>28,20</b>	<b>36,32</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro*	7.164	6.356	8.803	12.553	14.717	12.571
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>8,28</b>	<b>6,80</b>	<b>3,44</b>	<b>17,91</b>	<b>22,00</b>	<b>26,64</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.386	5.492	3.994	6.681	6.368	6.135
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>47,26</b>	<b>86,40</b>	<b>45,37</b>	<b>53,22</b>	<b>43,27</b>	<b>48,80</b>

\*Die Diskrepanz zwischen der Summe aus Haushaltsansatz und Ermächtigungsübertragungen und dem fortgeschriebenen Ansatz ist darauf zurückzuführen, dass der von der Gemeinde Raesfeld fortgeschriebene Ansatz aufgrund einer Softwareeinstellung auch die über- und außerplanmäßigen Auszahlungen enthält. Nachtragshaushalte hat die Kommune nicht verabschiedet.

Von 2019 bis 2021 ist die Summe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen von 2,25 auf 3,35 Mio. Euro gestiegen. Dadurch machten die Ermächtigungsübertragungen in 2021 mehr als ein Viertel der insgesamt zur Verfügung stehenden Ermächtigungen für investive Auszahlungen aus. Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten. Demnach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme ersichtlich sind und denen ein Bauzeitplan beigefügt ist. Darüber hinaus muss es realistisch sein, dass die Maßnahme im entsprechenden Haushaltsjahr auch umgesetzt werden kann.

Mit den Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen liegt Raesfeld im interkommunalen Vergleich im Mittelfeld:

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner 2021



In den interkommunalen Vergleich sind insgesamt 53 Werte eingeflossen.

Beim Grad der Inanspruchnahme liegt die Gemeinde zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert:

#### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021

Raesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
48,80	17,19	30,17	36,11	51,33	107	50

## 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

#### → Feststellung

Die Gemeinde Raesfeld nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen jedoch noch nicht.

*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.*

Bei der Gemeinde Raesfeld erfolgen die Fördermittelakquise sowie das -controlling zentral über einen Mitarbeiter im Hauptamt. Strategische Vorgaben im Hinblick auf die Akquise von Fördermitteln hat die Kommune jedoch noch nicht getroffen, da sie dies aufgrund der Ungewissheit über mögliche Fördermittelzusagen nicht für erforderlich hält. Dies wäre aus Sicht der gpaNRW jedoch sinnvoll, um für alle beteiligten Organisationseinheiten Transparenz, aber auch Verbindlichkeit zu erzeugen. Die Kommune hat auch keine Richtlinie, Dienstanweisung oder dergleichen für die Akquise von Fördermitteln erlassen.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld 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.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Gemeinde Raesfeld gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche u. a. auf folgende Quellen zurück:

- Mitteilungsdienst des Städte- und Gemeindebundes und weitere Newsletter,
- Webseiten von Bezirksregierung, Ministerium sowie Förderdatenbanken sowie
- punktuelle Inanspruchnahme externer Beratung.

Die Beantragung der Fördermittel erfolgt ausschließlich über den Mitarbeiter im Hauptamt.

Aus Sicht der gpaNRW kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess jedoch auf operativer Ebene helfen, strategische Zielvorgaben umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachämtern (z. B. Finanzen),
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden,
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Fördermittelanträge der Gemeinde Raesfeld wurden in der Vergangenheit lediglich in den Fällen abgelehnt, in denen das Fördermittelkontingent überzeichnet war. Der hohe Aufwand, der teilweise mit dem Antragsprozess einhergeht sowie ambitionierte Fristsetzungen seitens des Fördermittelgebers haben bei der Gemeinde Raesfeld jedoch bereits dazu geführt, dass sie in einigen Förderprogrammen keinen Antrag gestellt hat.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Gemeinde Raesfeld führt durch die zentrale Fördermittelstelle im Hauptamt mit Hilfe einer Förderdatenbank ein Fördermittelcontrolling durch. Alle Förderprojekte mitsamt bestehender Fristen und Auflagen werden dort nachgehalten.

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

Die **Gemeinde Raesfeld** bewirtschaftet ihre Fördermittel zentral in der Zuständigkeit der zentralen Fördermittelstelle im Hauptamt. Die jeweiligen Facheinheiten sind für die Einhaltung von Fristen und Auflagen sowie deren Dokumentation selbst verantwortlich, werden dabei jedoch vom zentralen Fördermittelmanagement unterstützt. Bei der fristgerechten Erstellung von Verwendungsnachweisen waren bislang keine Probleme zu verzeichnen.

Das zentrale Fördermittelmanagement führt eine zentrale Datenbank, aus der die aktuellen und geplanten Fördermaßnahmen sowie deren Sachstand entnommen werden können. Eine Auswertung kann sowohl aus der Datenbank als auch der Buchungssoftware entnommen werden, sofern die Maßnahmen im Haushalt separat abgebildet sind.

Ein standardisiertes Berichtswesen zu den Förderprojekten hat die Gemeinde Raesfeld nicht eingerichtet. Über das etablierte Controlling kann sie jedoch Fördermitteldaten beschaffen, aufbereiten und analysieren. Auf dieser Basis kann die Kommune geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Die Verwaltung berichtet im Zuge der Projektentwicklungen an den Gemeinderat.

#### 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

##### 1.4.5.1 Kreditmanagement

###### → **Feststellung**

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

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

### Kreditportfolio der Gemeinde Raesfeld zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	54
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro*	361
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	3
Anzahl der Kreditgeber	1
Anzahl Derivate	0

\* Hierbei handelt es sich vollständig um Kredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Kommune gehören.
- Die **Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite mit variablem Zins oder in fremder Währung sowie Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollte geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
  - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
  - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Raesfeld kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Raesfeld in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>12</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>13</sup>

→ **Empfehlung**

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

### 1.4.5.2 Anlagemanagement

→ **Feststellung**

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

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

#### Geldmittel und Anlagen der Gemeinde Raesfeld zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	5.775
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	3.803
Ausleihungen in Tausend Euro	206

<sup>12</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>13</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, [www.kgst.de](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022.

Die Gemeinde Raesfeld hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt. Sie beschränkt sich auf Tagesgelder und einen Pensions-Fonds. Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Raesfeld 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 Raesfeld beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

#### → **Empfehlung**

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

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

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

men zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>14</sup> können Vorgaben getroffen werden.

- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
  - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
  - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
  - **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 Raesfeld kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die Raesfeld in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

<sup>14</sup> Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Gemeinde Raesfeld hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt. Sie überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr, nimmt diese jedoch – insbesondere im Falle der investiven Auszahlungen – nicht in Anspruch. Dadurch bietet der Haushalt kein realistisches Bild der anstehenden Investitionsvorhaben.	55	E1	Die Gemeinde Raesfeld sollte Grundsätze nach § 22 Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung regeln. Hierin könnte sie beispielsweise den Grundsatz festhalten, im konsumtiven Bereich keine Ermächtigungen zu übertragen, sowie Grundsätze für die Übertragung von investiven Ermächtigung festlegen.	56
F2	Die Gemeinde Raesfeld nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen jedoch noch nicht.	59	E2	Die Gemeinde Raesfeld 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.	60
F3	Die Gemeinde Raesfeld hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	61	E3	Wir empfehlen der Gemeinde Raesfeld, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum kommunalen Kreditmanagement zusammenfassen.	63
F4	Die Gemeinde Raesfeld hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement fixiert.	63	E4	Die Gemeinde Raesfeld sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum kommunalen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	64

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

Kennzahlen	Raesfeld 2015	Raesfeld aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	104	117	91,03	101	103	108	121	51
Eigenkapitalquote 1	51,00	51,66	-6,40	26,23	37,77	44,63	70,88	53
Eigenkapitalquote 2	86,00	83,23	20,76	61,19	69,33	77,89	86,50	53
Fehlbetragsquote	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß							
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	41,8	36,44	13,75	30,64	36,42	44,92	57,70	53
Abschreibungsintensität	11,1	9,81	5,15	8,16	9,23	10,99	13,96	49
Drittfinanzierungsquote	69,2	65,45	37,16	54,75	62,54	70,51	87,20	46
Investitionsquote	88	229	49,95	96,17	134	204	553	51
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	115	121	66,06	87,37	96,78	102	121	52
Liquidität 2. Grades	294	174	20,08	55,24	151	268	3.328	52
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	0,9	1,56	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,2	0,09	0,04	0,24	0,50	1,22	5,37	51
Zinslastquote	0,0	5,68	0,18	3,84	5,68	8,58	19,36	52
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	60,3	65,38	29,78	50,58	59,24	67,83	76,46	50
Zuwendungsquote	13,9	12,10	9,12	12,46	16,26	24,30	38,65	50
Personalintensität	16,0	17,83	11,18	16,13	18,04	20,50	26,46	51
Sach- und Dienstleistungsintensität	22,7	23,19	9,42	15,41	17,37	21,56	28,78	51

Kennzahlen	Raesfeld 2015	Raesfeld aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	43,9	43,17	33,29	40,84	45,35	49,85	59,81	51

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: Eigenkapital Raesfeld in Tausend Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	43.088	43.646	46.183	47.639	47.527	51.186
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>43.088</b>	<b>43.646</b>	<b>46.183</b>	<b>47.639</b>	<b>47.527</b>	<b>51.186</b>
Sonderposten für Zuwendungen	19.608	20.089	19.619	20.224	20.755	21.505
Sonderposten für Beiträge	9.868	9.713	9.465	9.122	10.064	9.779
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>72.564</b>	<b>73.448</b>	<b>75.266</b>	<b>76.985</b>	<b>78.346</b>	<b>82.470</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>84.222</b>	<b>85.581</b>	<b>89.847</b>	<b>91.940</b>	<b>93.325</b>	<b>99.089</b>

**Tabelle 4: Gesamtverbindlichkeiten Raesfeld in Tausend Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	0	64	64	60	57	54

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	158	158	372	361
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	184	221	293	266	318	326
Sonstige Verbindlichkeiten	128	160	190	241	231	254
Erhaltene Anzahlungen	2.966	2.618	4.625	4.361	3.716	4.988
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>3.329</b>	<b>3.242</b>	<b>5.475</b>	<b>5.149</b>	<b>4.709</b>	<b>6.181</b>

**Tabelle 5: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Raesfeld in Tausend Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Jahresergebnis</b>	<b>227</b>	<b>577</b>	<b>2.563</b>	<b>1.569</b>	<b>-94</b>	<b>3.623</b>
Gewerbesteuer	4.655	5.458	5.708	6.151	5.172	6.926
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.954	5.241	5.745	5.934	5.669	6.277
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	349	435	627	695	762	785
Schlüsselzuweisungen vom Land	181	0	1.040	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	523	627	729	917	1.027	1.034
<b>Summe der Erträge</b>	<b>10.662</b>	<b>11.761</b>	<b>13.850</b>	<b>13.698</b>	<b>12.630</b>	<b>15.023</b>
Allgemeine Kreisumlage	2.979	3.225	3.225	3.339	3.690	3.391
Steuerbeteiligungen	783	892	890	965	431	578

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>3.762</b>	<b>4.117</b>	<b>4.114</b>	<b>4.304</b>	<b>4.120</b>	<b>3.969</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>6.900</b>	<b>7.644</b>	<b>9.735</b>	<b>9.394</b>	<b>8.510</b>	<b>11.054</b>
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	336	48
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-6.673</b>	<b>-7.067</b>	<b>-7.173</b>	<b>-7.825</b>	<b>-8.940</b>	<b>-7.479</b>
Abweichung vom Basisjahr		-394	-500	-1.152	-2.268	-806

**Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Raesfeld in Tausend Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-6.673</b>	<b>-7.067</b>	<b>-7.173</b>	<b>-7.825</b>	<b>-8.940</b>	<b>-7.479</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	20	-265	-47	-21	-341	-134
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-642	-314	-495	-520	-455	-454
Jugendamtsumlage	2.516	2.751	2.676	3.000	3.613	3.667
<b>Saldo aus Sozialleistungen</b>	<b>-3.137</b>	<b>-3.330</b>	<b>-3.219</b>	<b>-3.541</b>	<b>-4.408</b>	<b>-4.255</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-3.535</b>	<b>-3.737</b>	<b>-3.954</b>	<b>-4.284</b>	<b>-4.532</b>	<b>-3.224</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“		-202	-418	-749	-997	312

## 2. Gremienarbeit

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Raesfeld 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 Raesfeld hat ein effektives Sitzungsmanagement etabliert und die örtliche Gremienstruktur angemessen auf sieben Fachausschüsse konzentriert. Die Fachausschüsse orientieren sich an der Verwaltungsgliederung und fassen verwandte Themenbereiche in einzelnen Ausschüssen zusammen. Im Hinblick auf die Anzahl der Fachausschüsse, die Anzahl der Sitzungstermine oder die Anträge und Eingaben an den Gemeinderat bewegt sich die Gemeinde Raesfeld im interkommunalen Vergleich auf einem mittleren Niveau. Positiv anzumerken ist, dass sich Gemeindeverwaltung und Gemeinderat aktiv mit den Fragen der Gremienstruktur sowie des Sitzungsmanagements beschäftigen.

Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Gemeinde Raesfeld, ebenso wie die Anforderungen an eine digitale Gremienarbeit. Dabei ist hervorzuheben, dass die Gremienarbeit bereits heute vollständig papierlos durchgeführt wird. Die Gemeinde Raesfeld sollte sich zukünftig aktiv mit den neuen Möglichkeiten digitaler und hybrider Gremiensitzungen befassen.

Die Aufwendungen für die Gremienarbeit sind in Raesfeld geringer als in den meisten Vergleichskommunen. Dies kann unter anderem durch die Reduzierung der Ratsmandate und die vergleichsweise niedrigen Aufwandsentschädigungen begründet sein.

Die gpaNRW sieht bei der Berechnungssystematik der Fraktionszuwendungen in Raesfeld Handlungsbedarf. In der Gemeinde Raesfeld 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 Raesfeld sollte den Grundsatz der Chancengleichheit beachten und unabhängig von der Fraktionsstärke einen Sockelbetrag einführen. Damit wird der aktuellen Erlasslage Rechnung getragen.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

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

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

## 2.3 Profil Gremienarbeit

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

Im Zusammenspiel von Vertretungskörperschaft und Verwaltung ist es die Aufgabe der Verwaltung, die Vertretungskörperschaft soweit zu unterstützen, dass diese ihren gesetzlichen und demokratischen Auftrag angemessen erfüllen kann. Eine angemessene Unterstützung und 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. Der Prüfbericht soll ein repräsentatives, ganzheitliches Bild der örtlichen Gremienarbeit widerspiegeln und so die Basis für eine differenzierte interkommunale Standortbestimmung schaffen.

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

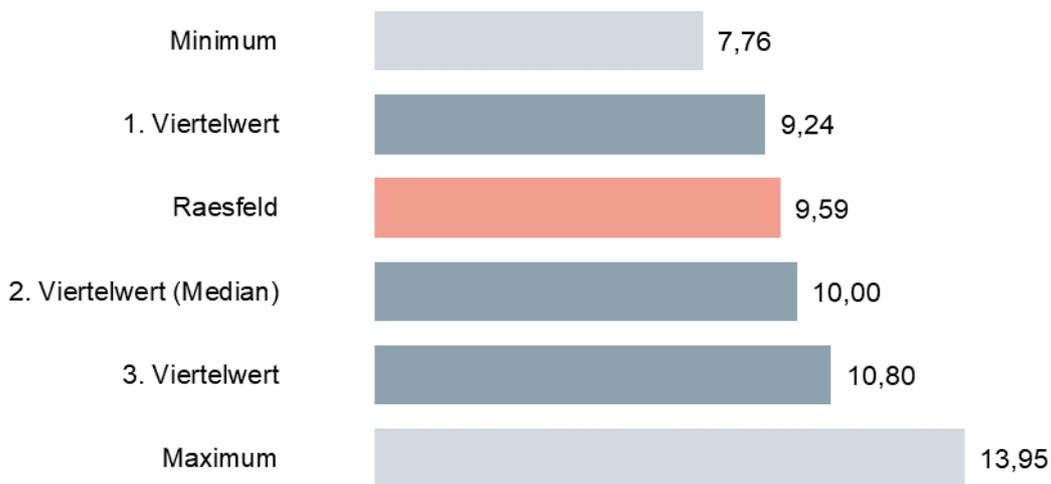
### 2.3.1 Aufwendungen

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

- Die Aufwendungen für die Gremienarbeit sind in Raesfeld geringer als in den meisten Vergleichskommunen.

Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für Gremienarbeit der Gemeinde Raesfeld 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:

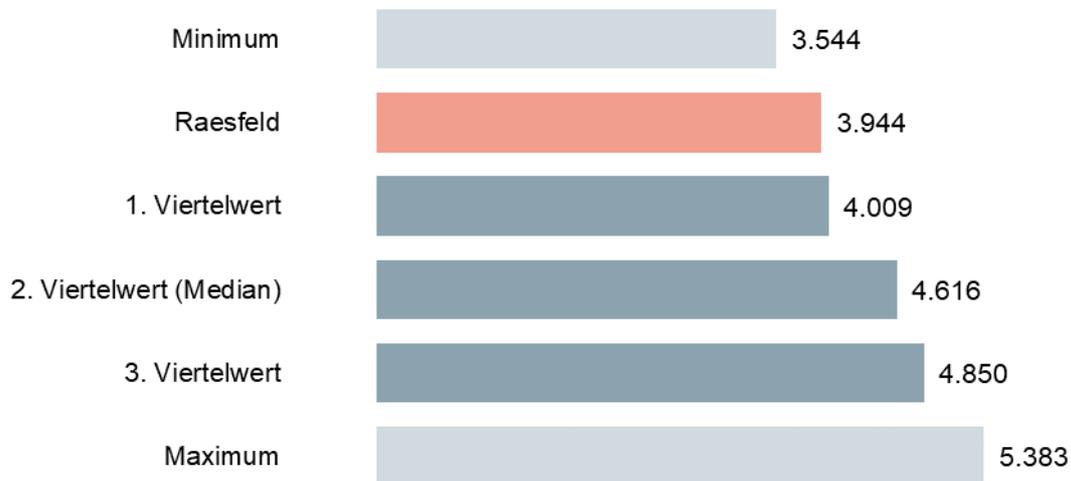


Mit 9,59 Euro je Einwohner liegen die Aufwendungen der Gemeinde Raesfeld zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Mehr als die Hälfte der geprüften weisen höhere Aufwendungen auf. Die Aufwendungen für Gremienarbeit liegen in Raesfeld somit insgesamt auf einem eher niedrigen Niveau. Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Gemeinde Raesfeld 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 Raesfeld umfasst 28 Mitglieder für die jeweils pro Kopf und Jahr 3.944 Euro aufgewendet wurden.

### Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen. Die Kennzahl „Aufwendungen je Mitglied“ weist eine ähnliche Positionierung für die Gemeinde Raesfeld auf wie die Kennzahl „Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner“, trotz des vergleichsweise kleinen Gemeinderates. Die Gemeinde Raesfeld hat ihren Gemeinderat um vier Sitze verkleinert. Die geringere Mitgliederzahl kann sich bei der obigen Kennzahl erhöhend auswirken. Es ist davon auszugehen, dass der Kennzahlenwert bei einer höheren Mitgliederzahl noch geringer ausfallen würde.

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

### 2.3.2 Gremienstruktur

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

- Die jüngste Entscheidung des Gemeinderates aus Februar 2023, die Größe der Ausschüsse pauschal auf zwölf Mitglieder festzusetzen, wird von Seiten der gpaNRW vor dem Hintergrund einer effizienten Gremienstruktur begrüßt.
- Die Gemeinde Raesfeld erfüllt die formalen Anforderungen der Gremienstruktur wie z.B. die Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse.

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

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

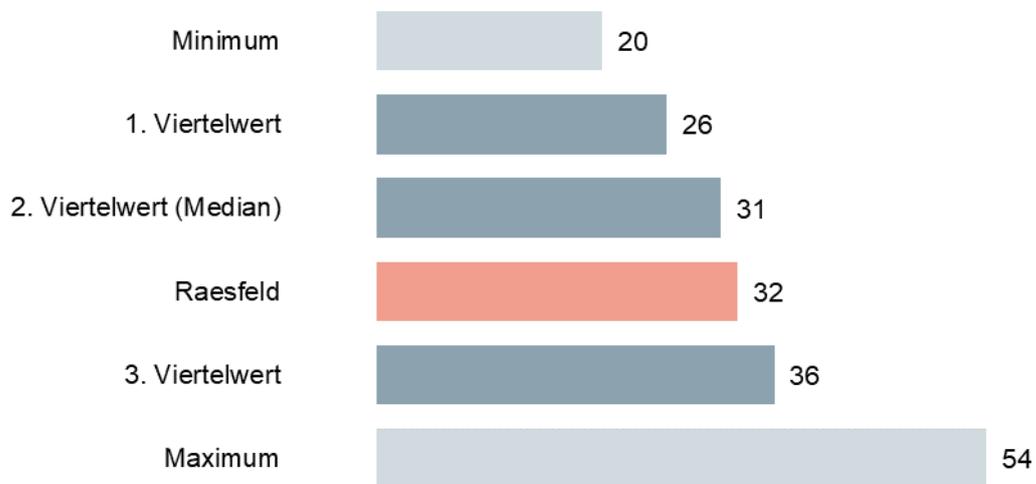
#### Überblick über die Gremienstruktur 2021

Anzahl	Raesfeld	Median
Mitglieder der Vertretungskörperschaft	28	28
Fraktionen	5	4
Fachausschüsse	7	7
Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur	30	17

Die Gremienstruktur der Gemeinde Raesfeld spiegelt den interkommunalen Median wider und orientiert sich weitestgehend an der Verwaltungsgliederung. Sie konzentriert verwandte Gremienbereiche in einzelnen Fachausschüssen. Einzig die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur fällt im interkommunalen Vergleich hoch aus. Dies ist insbesondere ein Ausdruck der starken interkommunalen Verflechtung der Gemeinde Raesfeld im Kreis Borken.

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

### Sitzungstermine 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen. Die Gemeinde Raesfeld führte im Jahr 2021 32 Gremiensitzungen durch und liegt damit knapp über dem Median von 31 Sitzungen im Jahr. Der gpaNRW ist bewusst, dass es im Jahr 2021 durch die andauernde COVID-19 Pandemie sowie die Neukonstituierung der Stadt- und Gemeinderäte Ende 2020 zu abweichenden Zahlen vom mehrjährigen Mittel kommen konnte. Positiv ist daher, dass die Zahl der Sitzungen in der Gemeinde Raesfeld im Jahr 2022 auf 24 Gremiensitzungen zurückgegangen ist.

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden (§ 24 GO NRW) sowie der Anträge von Fraktionen und die Anzahl von Dringlichkeitsentscheidungen (§ 60 GO NRW) lagen in den letzten fünf Jahren nahe dem interkommunalen Median und waren somit unauffällig.

### Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen

Anzahl	Raesfeld	Median
Anregungen und Beschwerden	9	5
Anträge	80	87
Dringlichkeitsentscheidungen	19	15

Es entfällt eine leicht erhöhte Anzahl an Dringlichkeitsentscheidungen auf die Jahre 2020 und 2021. In diesen Jahren war die örtliche Gremienarbeit stark durch die COVID-19 Pandemie beeinträchtigt. Entsprechend wurden zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit vermehrt Dringlichkeitsentscheidungen getroffen. Ein vergleichbares Bild lässt sich auch in einigen anderen geprüften Kommunen erkennen. Mit den wichtigen formalen Aspekten der örtlichen Gremienstruktur hat sich die Gemeinde Raesfeld zeitnah im Vorfeld und im Nachgang der letzten Kommunalwahl beschäftigt.

## Formale Aspekte der Gremienstruktur

Formale Aspekte	Raesfeld	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Ja	12 von 16
Anpassung der Gremienstruktur nach 2020	Ja	11 von 16
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	15 von 16
Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG	Ja	13 von 16

Die Verwaltung der Gemeinde Raesfeld sowie der Gemeinderat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt und die Zuständigkeiten der Fachausschüsse klar geregelt. Der Gemeinderat wurde durch Beschluss vor der letzten Kommunalwahl um vier Mitglieder von 32 auf 28 Mitglieder moderat verkleinert. Die Gemeinde Raesfeld macht somit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum (zehn) auszuschöpfen. Der Gemeinderat der Gemeinde Raesfeld kann sich bei Bedarf vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen.

Die Auskunft der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) wird aktuell im Amtsblatt veröffentlicht. Hier sollte die Gemeinde zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren. An dieser Stelle sei dazu auch 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“<sup>15</sup> Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittelverwendung in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

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

<sup>15</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Raesfeld zahlt die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage. Diese sieht einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Darüber hinaus hat die Stadt keine aktuelle Bedarfsermittlung für Fraktionszuwendungen vorliegen.

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

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

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

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein

Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>16</sup>. Daher dürfen laut dem Erlass die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Es besteht zudem auch die Möglichkeit andere Modelle wie z.B. eine degressiv-proportionale Regelung zu treffen. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

Die Gemeinde Raesfeld zahlt an die Fraktionen eine jährliche Kopfpauschale von 156 Euro pro Fraktionsmitglied. Somit entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen nicht der oben beschriebenen Erlasslage.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld 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.

Im Folgenden wird neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung betrachtet.

**Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen 2021**

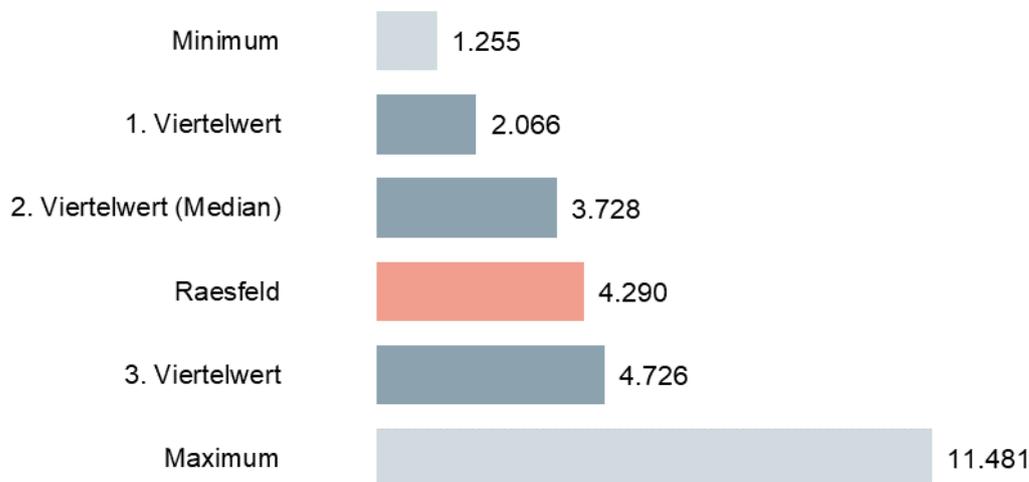
Anforderung	Raesfeld	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	12 von 16
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	1 von 16
IT-Ausstattung	Teilweise	2 von 16

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

Ergänzend dazu betrachtet die gpaNRW die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen:

<sup>16</sup> BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

## Fraktionszuwendungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen. Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Gemeinde Raesfeld mit 4.290 Euro im Jahr für die vorhandenen fünf Fraktionen zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert.

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 im 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.

Eine Bedarfsermittlung zur Erhebung der konkreten Bedarfe der Fraktionen wurde durch die Gemeinde Raesfeld in den letzten Jahren nicht durchgeführt. Obwohl die Gemeinde Raesfeld den Fraktionen die Möglichkeit gibt, Sitzungsräume zu nutzen und zum Teil die IT-Ausstattung stellt, sind die Fraktionen selbst dafür verantwortlich, die Voraussetzungen für einen gesicherten Geschäftsbetrieb zu organisieren. Der oben genannte Erlass beschreibt in solchen Fällen eine entsprechende Bereitstellung von Geldmitteln. Darüber hinaus ist die Bemessungsgrundlage für die Zuweisungen bzw. der Sockelbetrag zur Absicherung der Mindeststandards immer an der Mindestgröße einer Fraktion auszurichten.

Die weiteren formalen Anforderungen im Bereich der Fraktionszuwendungen werden durch die Gemeinde Raesfeld erfüllt.

#### Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

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

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

### 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“<sup>17</sup> weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

#### → Feststellung

Die Gemeinde Raesfeld 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:*

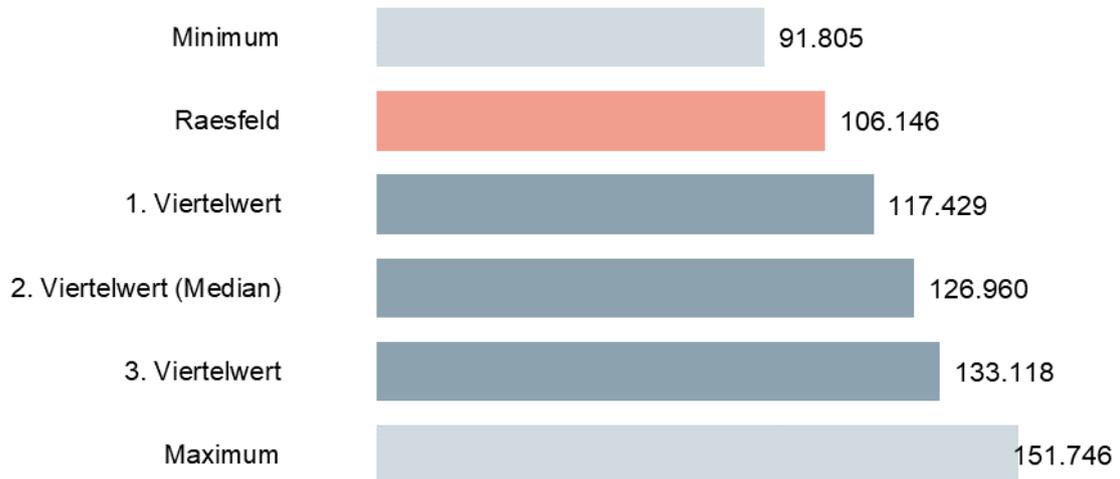
- *Es sollte eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definiert werden.*
- *Es sollte ein Pauschalstundensatz für den Verdienstaussfall definiert werden.*

<sup>17</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung sollte implementiert werden.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft sollten durch die Kommune über die Möglichkeit informiert werden, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.*

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

#### Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Gemeinde Raesfeld liegt mit 106.146 Euro im Jahr 2021 knapp über dem interkommunalen Minimum. Dabei hat die Gemeinde Raesfeld folgende Regelungen getroffen bzw. formale Anforderungen umgesetzt:

#### Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

Anforderungen	Raesfeld	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	Nein	2 von 16

Die Gemeinde Raesfeld hat sich wie gut 50 Prozent der bisher geprüften Kommunen dazu entschieden, das Berechnungsmodell bestehend aus einer Monatspauschale sowie Sitzungsgeldern anzuwenden. Des Weiteren hat die Gemeinde Raesfeld einen Stundensatz für den Verdienstaufschlag von 9,35 Euro festgelegt. Das entspricht dem in der Entschädigungsverordnung (EntschVO) definierten Mindestsatz.

Darüber hinaus ist positiv hervorzuheben, dass die Gemeinde Raesfeld eine Regelung zur Bestimmung der maximal abrechenbaren Fraktionssitzungen getroffen hat. Diese ist anders als in vielen anderen geprüften Kommunen nicht an einen fixen Höchstsatz gekoppelt, sondern flexibel ausgestaltet. So orientiert sich die Anzahl der abrechenbaren Sitzungen an der Anzahl der Gemeinderats- und Ausschusssitzungen im Jahr.

Ein automatisiertes Abrechnungsmodell für Fahrt-, Pflege- und Betreuungskosten existiert bei der Gemeinde Raesfeld nicht. Auch hier sollten Verwaltung und Gemeinderat gemeinsam überlegen, wie die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt mittel- bis langfristig gestärkt werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt durch Abrechnungsmodelle für Fahrt-, Pflege und Betreuungskosten stärken.

### 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 und lässt nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) auch für die Vertretungskörperschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Raesfeld hat ihre Gremienarbeit bereits digitalisiert und arbeitet fast durchgehend papierlos.

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

- *Es sollte ein digitales Ratsinformationssystem betrieben werden, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und von Gremienmitgliedern über Endgeräte genutzt werden kann.*

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

Im Folgenden werden die Anforderungen an die Digitale Gremienarbeit dargelegt:

#### Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

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

Die Gemeinde Raesfeld hat ihre Gremienarbeit bereits weitestgehend digitalisiert. Dabei nutzt sie ein zeitgemäßes und verbreitetes Ratsinformationssystem, welches endgerätaefähig ist und über die Homepage der Gemeinde einsehbar ist. Der First-Level-Support für die Vertretungskörperschaft wird dabei von der Gemeindeverwaltung übernommen. Anders als bei der Mehrheit der geprüften Kommunen werden die Endgeräte nicht durch die Gemeindeverwaltung gestellt und beschafft, sondern durch die Gemeinderatsmitglieder selbst. Die Ratsmitglieder nutzen somit eigene Endgeräte, werden aber durch die Verwaltung beim Kauf, der Installation sowie dem Betrieb unterstützt. Den sachkundigen Bürgern, die ordentliches Mitglied in einem Ausschuss sind, werden durch die Gemeindeverwaltung kostenfreie Leihgeräte zur Verfügung gestellt. Positiv ist, dass die Gemeinde Raesfeld die Gremienarbeit bereits heute weitestgehend papierlos durchführt.

Gemäß § 47a GO NRW können Sitzungen des Rats oder der Ausschüsse in Ausnahmefällen in digitaler Form erfolgen, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Um im Krisenfall vorbereitet zu sein, sollte sich die Gemeinde Raesfeld zeitnah mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen. Hierfür müsste sie allerdings die Ausstattung des Ratssaals ausbauen, z.B. mit modernen Mikrofonen und einem kabellosen Bildübertragungssystem.

→ **Empfehlung**

Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Raesfeld die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren.

## 2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Gremienarbeit</b>					
F1	Die Gemeinde Raesfeld zahlt die Zuwendungen an die Fraktionen nicht entsprechend der gültigen Rechtslage. Diese sieht einen Sockelbetrag je Fraktion und eine Kopfpauschale je Ratsmitglied vor. Darüber hinaus hat die Stadt keine aktuelle Bedarfsermittlung für Fraktionszuwendungen vorliegen.	80	E1	Die Gemeinde Raesfeld 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.	81
F2	Die Gemeinde Raesfeld erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten im Bereich der Aufwandsentschädigungen weitestgehend.	83	E2	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt durch Abrechnungsmodelle für Fahrt-, Pflege und Betreuungskosten stärken.	85
F3	Die Gemeinde Raesfeld hat ihre Gremienarbeit bereits digitalisiert und arbeitet fast durchgehend papierlos.	85	E3	Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Raesfeld die formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beraten und implementieren.	87

## 3. Vergabewesen

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Raesfeld 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 Raesfeld** führt ihre **Vergabeverfahren** dezentral durch. Dazu orientiert sie sich an den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Die Dienstanweisung regelt die internen Zuständigkeiten und Befugnisse.

Daneben wickelt die Gemeinde Raesfeld viele Verfahren über **die privatrechtliche Gesellschaft KDG** ab. Diese ermöglicht zwar eine Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle, ist im Unterschwellenbereich aber nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden. Ausschreibungen münden daher in der Regel in Nachverhandlungen. Diese mindern die Transparenz der Verfahren. Wir empfehlen, die Ausschreibungen der KDG stärker am öffentlichen Vergaberecht auszurichten und die internen Regelungen zu konkretisieren.

Die Prüfung des Jahresabschlusses erfolgt in Raesfeld über eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine **regelmäßige verfahrensbegleitende Prüfung** der Vergaben findet in der Gemeinde nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht eine Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, z.B. in Form von Fördermittelrückforderungen oder Schadensersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Regelungen zur **Korruptionsprävention** hat die Gemeinde Raesfeld in einer Dienstanweisung und einem Merkblatt schriftlich fixiert. Diese sollte sie aktualisieren, da es im Jahr 2022 zu umfangreichen Änderungen der gesetzlichen Grundlage kam. Eine Schwachstellenanalyse hat sie im Jahr 2019 durchgeführt und plant eine Aktualisierung für 2024.

Über Regelungen zum **Sponsoring** verfügt die Gemeinde Raesfeld nicht. Um die Regelungen der laufenden Verträge zu ergänzen, empfehlen wir die Nutzung eines Vertragsmusters zum Sponsoring.

Wir haben in der Gemeinde Raesfeld die **Abweichungen der Abrechnungsbeträge** von den ursprünglichen **Auftragswerten** der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Gemeinde liegt hier im unteren Bereich, es kommt also nur zu geringen Abweichungen. Die Überschreitungen übersteigen die Unterschreitungen leicht, das heißt die Maßnahmen werden etwas häufiger teurer als günstiger.

Die Gemeinde Raesfeld könnte ihre Abweichungsquote ggf. weiter verbessern, indem sie ein **Nachtragsmanagement** etabliert. Hierzu sollte sie Nachträge förmlich beauftragen und die Gründe für Nachtragsleistungen analysieren. Zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit sollte die Gemeinde im Vorfeld von Nachträgen eine vergaberechtliche Überprüfung etablieren.

Bei der **Maßnahmenbetrachtung** von drei schlussgerechneten Baumaßnahmen haben wir Optimierungspotenzial in der Dokumentation der Verfahren festgestellt.

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

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

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

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

## 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 Raesfeld beauftragt für die formelle Durchführung ihrer Verfahren regelmäßig eine privatrechtliche Gesellschaft. Die Gesellschaft verzichtet auf die Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften. Für ihre eigenen Vergabeverfahren orientiert sich die Gemeinde an den Kommunalen Vergabegrundsätzen.

*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 vergaberechtlichem 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 Raesfeld** vergibt ihre Aufträge dezentral. Bei etwa 60 Prozent ihrer Aufträge nutzt sie regelmäßig die Dienste der Kommunalen Dienstleistungsgesellschaft mbH (KDG) zur formalen Durchführung der Vergabeverfahren.

Da die KDG als privatrechtliche Gesellschaft als Auftraggeberin, Rechnungsempfängerin und im Bereich der Bauvergaben als Bauherrin auftritt, greift das öffentliche Vergaberecht im Unterschwellenbereich für sie nicht. Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze schließt Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts explizit aus ihrem Geltungsbereich aus.

Im Oberschwellenbereich sieht das GWB<sup>18</sup> hingegen in § 99 Nr. 2 vor, dass auch juristische Personen des privaten Rechts öffentliche Auftraggebende sind, wenn sie im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen. Das ist bei Aufträgen einer Gemeindeverwaltung der Fall. Bei EU-Verfahren müsste sich daher auch die KDG an das Vergaberecht halten. Im Betrachtungszeitraum gab es in Raesfeld allerdings keine EU-weiten Vergaben.

Seit 2002 übernimmt die KDG regelmäßig die formale Durchführung der Vergabeverfahren als Dienstleisterin nicht nur für Raesfeld, sondern inzwischen auch für acht weitere Kommunen aus dem Umfeld. Sie berechnet dafür eine Gebühr von einem Prozent der Netto-Auftragssumme. Alle neun Kommunen sind auch Gesellschafterinnen der KDG.

Ob die Gemeinde Raesfeld die Dienste der KDG nutzt, liegt im Ermessen des Rates. Dieser entscheidet im Rahmen des Planungsprozesses darüber, ob die Gemeinde die Leistungen selbst ausschreibt oder nicht.

Bei Vergabeverfahren, die die Gemeinde Raesfeld selbst durchführt, greift die „Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen im Rahmen der Geschäfte der laufenden Verwaltung“ vom 16. Januar 2020. Diese regelt, dass die Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen<sup>19</sup> maßgeblich für die Wahl der Vergabeart sind.

Ferner legt sie über eigene Wertgrenzen fest, wer die Vergabeentscheidung trifft. Vergaberechtlich ergibt sich die Entscheidung aus dem Vergabeverfahren. Ein tatsächliches Ermessen der dort benannten Entscheidungsgremien besteht damit nicht. Darauf gehen wir im Kapitel „Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung“ näher ein. Die Wertgrenzen liegen in Raesfeld bei:

Zuordnung der Zuständigkeit	Brutto-Wertgrenze
Sachgebietsleitung	0 Euro bis 3.000 Euro
Bürgermeister / Bürgermeisterin	3.000 Euro bis 20.000 Euro
Ausschüsse	20.000 Euro

Diese Zuordnung gilt nicht für Aufträge, die förmlich die KDG erteilt. Hier beteiligt die Gemeinde Raesfeld die entsprechenden Stellen über ein Berichtswesen.

Aus der Dienstanweisung geht nicht hervor, wie die Gemeinde Raesfeld ihre Zusammenarbeit mit der KDG gestaltet. Es ist nicht ersichtlich, ob die Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart auch für die KDG-Verfahren gelten und wie die Kompetenzen zwischen Gemeinde und KDG abgegrenzt sind.

<sup>18</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

<sup>19</sup> 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. August 2018

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte die Zusammenarbeit mit der KDG in ihre Dienstanweisung aufnehmen.

Dabei sollte sie die einzelnen Verfahrensschritte definieren, um die Transparenz der Verfahren zu erhöhen.

Bei einer privatwirtschaftlich ausgelagerten Beschaffung ist es besonders herausfordernd für die Kommunen, trotz des Verzichtes auf den Rechtsrahmen des Vergaberechts transparent und wirtschaftlich zu handeln.

Zwar ermöglicht die KDG es, dass die Bedarfs- und Beschaffungsstelle organisatorisch voneinander getrennt sind, weil sie die Aufgaben der Vergabestelle übernimmt. Außerdem nutzt sie auch die Möglichkeiten der elektronischen Vergabe und stellt die Gewährleistung über Bürgschaften sicher. Gleichzeitig führt sie die Verfahren aber nicht analog den Vorgaben der VOB durch. Zum Beispiel ist es den Kommunen immer auch möglich, sich für ein Angebot zu entscheiden, das auf Grundlage der Ausschreibung nicht das wirtschaftlichste ist.

Das ist der Grund, warum die Gemeinde Raesfeld insbesondere förderfähige Maßnahmen in der Regel selbst vergibt. Die KDG war bislang nicht in der Lage, VOB-konforme Verfahren durchzuführen, die normalerweise die Voraussetzung für Förderleistungen von Land oder Bund sind. Seit diesem Jahr gibt es gegen einen Aufpreis das Angebot der KDG, VOB-konforme Verfahren durchzuführen.

Ferner führt die KDG Nachverhandlungen durch und mindert damit die Transparenz der Verfahren erheblich. Solche Nachverhandlungen sind im öffentlichen Vergaberecht nicht zulässig. Laut Auskunft aus der Gemeindeverwaltung führt das Verhandlungsgespräch in der Regel dazu, dass die Bietenden noch Preisnachlässe oder Skonti in ihre Angebote aufnehmen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Abschlussbericht des Innenministeriums NRW vom März 2006 über das Scheitern des Modellversuchs zur Befreiung von den Vorschriften der VOB/A<sup>20</sup>. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die mit Nachverhandlungen erzielbaren Einspareffekte die in Kauf zu nehmenden Nachteile nicht überwiegen können. Diese Nachteile liegen in einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit der Verfahren, der Gefährdung des Transparenzgebotes und der Gefahr einer Diskriminierung von Bietenden. Zugleich war eine vermehrte gerichtliche Überprüfung der Verfahren zu erkennen.

Die KDG führt auf Wunsch der Gemeinde Raesfeld mit maximal vier Bietenden telefonische Einzelgespräche. Daher könnte es dazu kommen, dass im Anschluss an die Nachverhandlungen nicht mehr alle denselben Wissenstand haben.

→ **Empfehlung**

Bei Nachverhandlungen sollte die Gemeinde Raesfeld verstärkt darauf achten, einen Wissensgleichstand zwischen allen Bietenden herbeizuführen.

<sup>20</sup> StGB NRW-Mitteilung 395/2006 vom 18.05.2006 / <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/2-modellversuch-befreiung-von-vorschriften-der-voba-1-abschnitt.html>

Das könnte sie insbesondere durch Protokolle der Gespräche erreichen und damit die Transparenz erhöhen.

Weitere vergaberechtliche Regelungen greift die Dienstanweisung nicht auf, sondern verweist lediglich auf die Hinweise in den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Bei einer dezentral organisierten Beschaffung besteht dadurch die Gefahr, dass nicht alle Mitarbeitenden, die Beschaffungen tätigen, die vergaberechtlichen Vorgaben solcher Verfahren kennen. Manche Umsetzungen der Vorgaben müssen die Kommunen individuell für sich regeln.

Das betrifft zunächst die Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle. Bei ihren eigenen Aufträgen kann die Gemeinde Raesfeld eine systemische Trennung zur Vermeidung von Korruptionsverdacht nicht sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte in ihrer Dienstanweisung darlegen, wie sie die Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle sicherstellt.

Hinzu kommt, dass die Kommunikation zwischen Bietenden und Beschaffungsstelle, die gleichzeitig Bedarfsstelle ist, nicht anonym erfolgt. Die Fachämter wickeln solche Fragen über E-Mails ab. Wir beurteilen die direkte Kommunikation zwischen Bietenden und den zuständigen Beschäftigten aus dem Fachamt als Risiko für Korruption.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte Bietendenfragen den fachlich zuständigen Mitarbeitenden anonym zuleiten.

Nach § 20 Abs. 4 VOB/A müssen außerdem öffentliche Auftraggebende fortlaufend über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab 25.000 € netto informieren. Darüber hinaus muss die Kommune eine solche ex-ante-Veröffentlichung an bund.de und an verschiedene landesspezifische Pflichtmedien weiterleiten. Dabei sollte die Veröffentlichung mindestens sieben Tage lang öffentlich sein, bevor die Ausschreibung startet.

Auch nach der Zuschlagserteilung muss bei beschränkten Ausschreibungen ab 25.000 Euro Auftragswert und bei freihändigen Vergaben ab 15.000 Euro Auftragswert eine öffentliche Bekanntmachung erfolgen, die die Gemeinde insgesamt sechs Monate lang vorhalten muss. Diese ex-post-Veröffentlichung sollte Angaben

- zum Auftraggeber,
- zum Auftragsgegenstand,
- zum Vergabeverfahren,
- zu Art und Umfang der Leistung,
- zum Ort der Ausführung sowie
- den Namen des beauftragten Unternehmens

enthalten.

Die ex-ante-Bekanntmachung kann die Gemeinde Raesfeld derzeit nicht für jedes Vergabeverfahren sicherstellen. Die ex-post-Veröffentlichung leitet sie nur den beteiligten Bietenden zu. In beiden Fällen ist die Vorgehensweise nicht ausreichend und die Gemeinde Raesfeld sollte sie anpassen. Die Bekanntmachungen sollte sie verlässlich regeln und in die Arbeitsabläufe implementieren. Unabhängig davon sind alle nicht berücksichtigten Bietenden gesondert persönlich zu informieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte verbindliche Regelungen zu den Bekanntmachungspflichten aus dem Vergaberecht treffen und deren Durchführung sicherstellen.

Die Gemeinde erklärte bereits, dass sie den Bekanntmachungspflichten künftig nachkommen will.

### 3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.<sup>21</sup>

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Raesfeld beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht.

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

*Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.<sup>22</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>23</sup> 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 Raesfeld** beauftragt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung ihrer Jahresabschlüsse. Darüber hinaus ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht mit weiteren

<sup>21</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>22</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

<sup>23</sup> Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

klassischen Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung, wie zum Beispiel der begleitenden Prüfung der Vergaben der Gemeinde, betraut.

Der Rat der Gemeinde Raesfeld beschließt im Rahmen der Haushaltsplanberatungen über die durchzuführenden Maßnahmen und deren Haushaltsansätze. Auch die Planung der Maßnahmen stimmt die Gemeinde Raesfeld im Rat kommunalpolitisch ab.

Im weiteren Verfahren ist gemäß Ziffer 2 lit. b der Vergabedienstanweisung ab einem Auftragswert von 20.000 Euro brutto der zuständige Ausschuss für die Vergabeentscheidung zuständig.

Diese Entscheidung ist aber nur nach den Regeln des Vergaberechts zu treffen. Unter den vorliegenden Angeboten ist unter Berücksichtigung der festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Insofern gibt es keinen Ermessensspielraum. Entschiede sich der Ausschuss für ein anderes als das durch Wertung festgestellte wirtschaftlichste Angebot, macht sich die Kommune schadenersatzpflichtig gegenüber dem Bestbieter oder der Bestbieterin. Diese haben einen Rechtsanspruch auf den Zuschlag.

Da sowohl der Rat als auch die Ausschüsse nur wenige Male im Jahr tagen, können bei pflichtiger vorheriger Beteiligung erhebliche Zeitverzögerungen eintreten, die beispielsweise die vergaberechtliche Bindefrist gefährden können. Raesfeld holt die politischen Entscheidungen gelegentlich über Dringlichkeitsentscheidungen oder Sondersitzungen ein. Diese führen zu zusätzlichem und in der Sache nicht erforderlichem Aufwand.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte die Regelung in der Vergabedienstanweisung zur Entscheidungsbefugnis des Rates und der Ausschüsse zur Zuschlagserteilung anpassen.

Eine ausführliche Beteiligung ist insbesondere im Vorfeld sinnvoll. Nach Veröffentlichung der Ausschreibung sollte sich die Beteiligung der politischen Gremien auf eine Informationsweitergabe beschränken.

Die verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben ist aus Gründen der Korruptionsprävention darüber hinaus dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

Auch ohne Verpflichtung zur Einrichtung einer Rechnungsprüfung ist die Verwaltung haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

Darüber hinaus wickelt Raesfeld regelmäßig Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Die Zuwendungsgebenden binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Gemeinde diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittlerückforderungen. Das kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen führen. Nach Angabe der Gemeinde ist es in Raesfeld bisher nicht zu Rückforderungen von Fördermitteln gekommen. Vorteilhaft wirkt sich aus, dass die für das Fördermittelmanagement zuständige Stelle auch umfänglich in die Vergabeverfahren eingebunden ist.

Um die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften sicherzustellen, sollte die Gemeinde Raesfeld dennoch eine regelmäßige und unabhängige Prüfung der Vergabemaßnahmen vorsehen. Diese kann durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person oder auch im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit z.B. durch die Rechnungsprüfung des Kreises erfolgen. Ist aus zeitlichen Gründen eine Prüfung während des Vergabeverfahrens nicht möglich, sollten zumindest stichprobenartige Überprüfungen im Nachhinein vorgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Raesfeld die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.

## 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 Raesfeld pflegt einen sensiblen Umgang mit dem Thema Korruptionsprävention und hat folgerichtig eine Analyse der korruptionsgefährdeten Bereiche vorgenommen. Einige Regelungen aus der Dienstanweisung der Gemeinde sind nicht mehr aktuell.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>24</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

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

<sup>24</sup> 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

- dem Vieraugenprinzip.

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

Die **Gemeinde Raesfeld** verfügt mit einer Dienstanweisung zum Umgang mit dem KorruptionsbG und dem „Merkblatt für die Annahme von Geschenken und Belohnungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Raesfeld“ über zwei kompakte Regelwerke zur Korruptionsprävention.

Dabei schafft das Merkblatt einen konkreten Rahmen für den Umgang mit Belohnungen und Geschenken und setzt eine Bagatellgrenze von 20 Euro fest. Es ist an zentraler Stelle im Intranet der Verwaltung zu finden. Die Sensibilität für das Thema Korruption ist in Raesfeld hoch. Die Gemeinde hat bereits im Jahr 2019 eine stellenscharfe Schwachstellenanalyse für die gesamte Verwaltung durchgeführt. Dabei hat sie die Amtsleitungen in die Untersuchungen einbezogen. Eine erneute Analyse ist für das Jahr 2024 geplant, weil es seitdem zu einigen Stellenwechseln gekommen ist.

Da es in den Jahren 2022 und 2023 zu umfangreichen Änderungen des KorruptionsbG als gesetzlicher Grundlage der Dienstanweisung gekommen ist, gelten die Ausführungen zur Informationsstelle des Landes so nicht mehr. Diese Informationsstelle führte bis zum 31. Mai 2022 das Vergaberegister, das Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen enthielt.

Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggebende verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen über die Bietenden vorliegen.

Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister. Seit dem 01. Juni 2022 besteht gemäß § 6 WRegG<sup>25</sup> eine Abfragepflicht für das Wettbewerbsregister. Die Vorschrift löst damit die bisher bestehenden Abfragepflichten für die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ab.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG sind die Kommunen vor der Erteilung eines Zuschlags ab einem geschätzten Auftragswert von 30.000 Euro netto verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Die Abfrage erfolgt in Raesfeld gesetzeskonform.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aktualisieren. Dabei sollte sie die neuen Vorschriften zur Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister in die Dienstanweisung aufnehmen.

<sup>25</sup> Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz) vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739), zuletzt geändert durch Artikel 78 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436)

Neben der Umsetzung der Abfragepflicht befasst sich die Dienstanweisung mit dem Vieraugenprinzip als zentralem Mittel zur Vermeidung von Korruptionsverdacht. Alle Aufträge, die den Wert von 1.000 Euro brutto übersteigen, dürfen die Mitarbeitenden der Gemeinde Raesfeld nur im Vieraugenprinzip vergeben. So vermeidet die Gemeinde wirksam und niedrigschwellig Einfallstore für Korruption.

Außerdem geht die Dienstanweisung in Ziffer 4 auf die Veröffentlichungspflicht der Gremienmitglieder ein. Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien einer Kommune verpflichtet, Auskunft über folgende Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben:

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

Zu den Mitgliedern der Gremien der Kommune zählen neben den Ratsmitgliedern auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form, zum Beispiel auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen. In ihrer Dienstanweisung verweist die Gemeinde Raesfeld in Ziffer 4 allerdings nur darauf, dass der Rat über den Umgang mit den Vorgaben des KorruptionsbG zu entscheiden hat.

Operativ fragt die Verwaltung der Gemeinde Raesfeld einmal jährlich die Informationen bei den Gremienmitgliedern ab. Im Anschluss gibt sie die Möglichkeit der Einsichtnahme im Amtsblatt bekannt. Die Amtsblätter sind auch auf der Homepage der Gemeinde abrufbar. Sie eröffnet darin ganzjährig die Möglichkeit der Einsichtnahme im Rathaus zu den üblichen Dienstzeiten.

Diese Regelung bietet interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, sich über die Gremienmitglieder zu informieren. Wir empfehlen, das Vorgehen auch in der Dienstanweisung aufzugreifen, um einen Wissenstransfer sicherzustellen.

Gemäß § 8 KorruptionsbG besteht ferner die Pflicht für den Bürgermeister, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand fünf Jahre lang anzuzeigen.

Namentlich sind dies nach § 49 Abs. 1 LBG:

- die Übernahme eines Nebenamtes,
- die Übernahme einer Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit, zur Mitarbeit in einem Gewerbebetrieb oder zur Ausübung eines freien Berufes und

- der Eintritt in den Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder in ein sonstiges Organ einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens, soweit diese einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, sowie zur Übernahme einer Treuhänderschaft.

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist der Bürgermeister verpflichtet, dem Rat eine Aufstellung seiner Nebeneinnahmen nach § 53 LBG NRW bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahr vorzulegen.

Die Aufstellung nach § 53 LBG muss folgende Inhalte beinhalten:

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

Der Bürgermeister kommt der Anzeigepflicht jährlich in einer Ratssitzung nach. Handlungsweisen, künftige Hauptverwaltungsbeamte bei der Einhaltung dieser Anzeigepflicht zu unterstützen, hat die Gemeinde Raesfeld bislang nicht geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte in geeigneter Form sicherstellen, dass regelmäßig der/die amtierende Hauptverwaltungsbeamte sowie ehemalige Bürgermeister oder Bürgermeisterinnen von dieser Anzeigepflicht Kenntnis erlangen und deren Umsetzung unterstützen.

Eine Möglichkeit zur Meldung bei Korruptionsverdacht stellen die Regelungswerke derzeit nicht vor. Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für den Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle und eine große Belastung dar. Eine Kommune kann die Hemmschwelle senken, indem sie die Ansprechperson und die Form der Kontaktaufnahme benennt (z.B. persönliches Gespräch, E-Mail, Formular).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte für ihre Mitarbeitenden eine niedrigschwellige Möglichkeit zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen einrichten.

Diese Möglichkeit könnte in die Überarbeitung der Dienstanweisung mit einfließen.

Mit der Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes hat sich die Gemeinde Raesfeld bereits auseinandergesetzt. Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden<sup>26</sup> war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 02. Juli 2023 ist das neue Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) auf nationaler Ebene nun in Kraft treten.

Es sieht vor, dass Kommunen ein internes Hinweisgebersystem implementieren sollen. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz etc. geben zu können. Die Hinweisgebenden sollen dabei einen

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

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.

Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgebende einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Richtlinie sieht ein mehrstufiges Meldesystem aus interner Meldung, externer Meldung und Offenlegung vor. Die Meldekanäle müssen die Kommunen so konzipieren, einrichten und betreiben, dass die Identität des Hinweisgebers oder der Hinweisgeberin und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugriff darauf verwehrt wird.

Die Gemeinde Raesfeld plant, den Regelungen über einen externen Software-Anbieter nachzukommen, sobald es eine landesrechtliche Regelung gibt. Es gab bereits Planungsgespräche mit der Kommunalen ADV-Anwendergemeinschaft-West. Diese wird kurzfristig ein System zur Verfügung stellen können.

## 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 Raesfeld geht verantwortungsvoll mit Sponsoring-Offerten um und schließt schriftliche Verträge mit den Sponsoringgebenden. Objektive Regelungen für den Umgang mit Sponsoring hat sie 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.*

Beim Sponsoring erlangt der Sponsor in der Regel über Werbung in Verbindung mit dem gesponserten Produkt einen wirtschaftlichen Vorteil. Er steigert somit seine Unternehmens- bzw. Markenbekanntheit oder verbessert das Unternehmensimage.

Die öffentliche Verwaltung nutzt das Sponsoring ihrerseits als zusätzliche Finanzierungsquelle. Sponsoring als Mittel zur Durchführung repräsentativer Projekte gewinnt als zusätzliche Einnahmequelle in der öffentlichen Verwaltung in schwierigen finanziellen Zeiten zunehmend an Bedeutung.

Die **Gemeinde Raesfeld** nutzt Sponsoring gelegentlich, um Ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Mehrwert zu bieten. So verfügt sie über einen gesponserten Bücherschrank neben dem Rathaus und hat über Sponsoring auch einige Ladesäulen für Elektroautos installiert.

Verantwortlich für die Sponsoringverträge ist der Fachbereich Allgemeine Verwaltung. Er prüft alle Sponsoring-Offerten individuell, um Folgekosten ausschließen zu können. Nebenkosten überträgt Raesfeld dabei auf den Sponsor. Auch etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors schließt die Gemeinde aus.

In den Verträgen begrenzt die Gemeinde Raesfeld die Vertragsdauer auf maximal fünf Jahre. Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Insbesondere bei längerer Laufzeit sollte der Vertrag eine Kündigungsklausel enthalten.

Der Bürgermeister ist im Anschluss an die Prüfung für die Unterzeichnung der Verträge zuständig. Da er gleichzeitig organisatorisch für die Finanzverwaltung zuständig ist, stellt dieser Workflow sicher, dass diese am Abschluss der Verträge beteiligt ist. Somit geht dem Abschluss der Verträge regelmäßig eine Prüfung der Zulässigkeit und steuerlichen Wirkung voraus.

Aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten von Sponsoringleistungen ist eine pauschale Zuordnung von steuerpflichtigen und steuerfreien bzw. steuerunschädlichen Leistungen nicht möglich. Die korrekte Einordnung der ertrag- und umsatzsteuerlichen Behandlung des Sponsorings ist unumgänglich und somit wichtiger Bestandteil der Vertragsverhandlungen.

Um den Anschein von Befangenheit oder gar Korruptionsverdacht zu vermeiden, sollte jede Form der finanziellen Unterstützung kommunalen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine vollständige Transparenz über Umfang und Art des Sponsorings ist dringend zu empfehlen. Die Gemeinde Raesfeld informiert den Rat regelmäßig, wenn sie beabsichtigt, eine Sponsoringvereinbarung zu treffen.

Neben den vorhandenen laufenden Verträgen liegen in der Gemeinde Raesfeld keine Ausführungen zum Sponsoring vor. Wir empfehlen im Sinne des Wissenstransfers verbindliche Regelungen zu schaffen. Die gpaNRW stellt auf ihrer Homepage eine entsprechende Dienstanweisung und einen Mustervertrag zur Verfügung.<sup>27</sup> Daran kann die Gemeinde ihre Ausführungen orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte das Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgreifen und um einen entsprechenden Muster-Sponsoringvertrag ergänzen.

## 3.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.<sup>28</sup> Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit

<sup>27</sup> <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-vergabedienstanweisung>

<sup>28</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

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 Raesfeld vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Gemeinde Raesfeld weist in allen betrachteten Jahren sehr geringe Abweichungen vom Auftragswert aus.

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

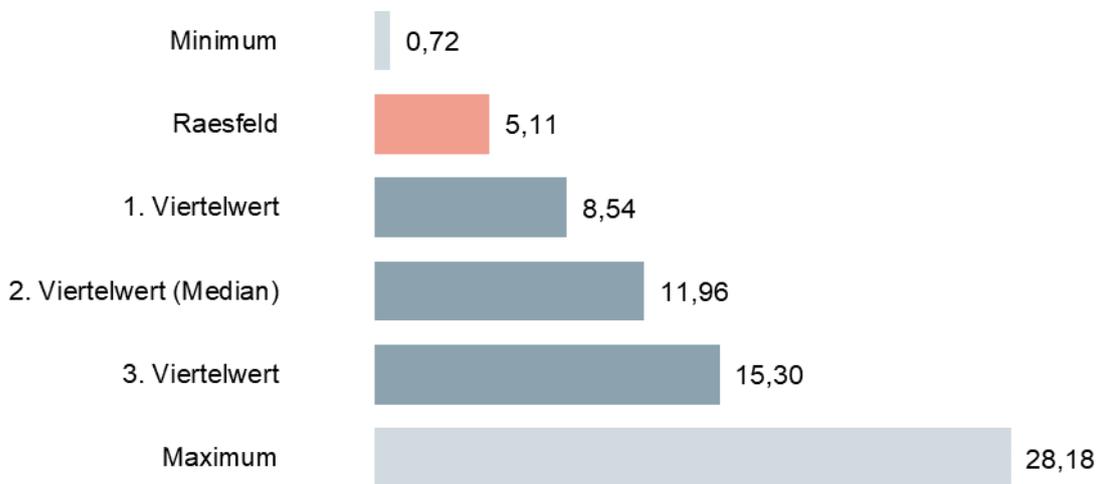
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro.

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	6.014.852	
Abrechnungssummen	6.196.517	
Summe der Unterschreitungen	192.240	3,20
Summe der Überschreitungen	277.786	4,62

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Raesfeld 20 Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 205.688 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Raesfeld damit wie folgt ein.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



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



Die Gemeinde Raesfeld liegt somit 2021 bei einer deutlich unterdurchschnittlichen Abweichungsquote von 5,11 Prozent. Für die Zeit von 2020 bis 2022 ist dieser Wert für die Gemeinde repräsentativ. Mit gut vier Mio. Euro hat die Gemeinde Raesfeld im Vergleichsjahr wesentlich mehr abgerechnet als 2020 und 2022.

Die Summe der Über- und Unterschreitungen ist recht ausgeglichen. Tendenziell kommt es aber etwas häufiger zu Über- als zu Unterschreitungen. Das bedeutet, dass Abrechnungssummen eher über als unter dem Auftragswert liegen.

Insgesamt haben Auftragsänderungen in Raesfeld dennoch Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen. Erkenntnisreich kann eine Analyse der Gründe für Auftragsänderungen im Nachgang sein. Ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen bildet eine gute Voraussetzung für vorausschauende Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung. Eine Kommune sollte sie sorgfältig und detailliert erstellen. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

### 3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

#### → Feststellung

Die Gemeinde Raesfeld hat nicht konkret geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Nachtragsgründe erfasst die Gemeinde nicht zentral.

*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.*

Da die **Gemeinde Raesfeld** im Betrachtungszeitraum nur unterschwellige Vergabeverfahren durchgeführt hat, sind die rechtlichen Vorgaben zur Zulässigkeit von Nachträgen weniger streng.

Dennoch sollte die Gemeinde im eigenen Interesse versuchen, Auftragsänderungen transparent nachzuhalten. Insbesondere über- und außerplanmäßige Ausgaben gelangen in der Regel schnell in die öffentliche Wahrnehmung. Dem Rat der Gemeinde Raesfeld wird vierteljährlich über über- und außerplanmäßige Ausgaben berichtet.

Klare dienstliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und ein konkretes Controlling sind dennoch unerlässlich. Auch eine entsprechende Dokumentation sollte die Gemeinde in den Arbeitsabläufen bei Nachträgen vorgeben.

Die vergaberechtlichen Schwellen sind in der VOB geregelt. So sind solche Leistungen, die nicht zur Erfüllung des Vertragszwecks erforderlich sind, in einem neuen Verfahren auszu-schreiben.<sup>29</sup> Es muss also ein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Leistungen bestehen. Sonst können die Auftraggebenden sie nicht als Nachtrag abwickeln. Bei Lieferungen und Leistungen gelten strengere Vorgaben.

Die Gemeinde Raesfeld hat den Umgang mit Auftragsänderungen und Nachträgen nicht geregelt. Es gelten für Nachträge aber dieselben Wertgrenzen aus der Dienstanweisung wie für die Hauptaufträge. Damit ist ein Vieraugenprinzip unter Beteiligung des Bürgermeisters ab 3.000 Euro brutto sichergestellt. Ab 20.000 Euro brutto beteiligt die Gemeinde Raesfeld außerdem den Rat oder die Ausschüsse.

<sup>29</sup> § 2 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 S. 2 VOB/B

Eine vergaberechtliche Prüfung im Vorfeld eines Nachtragsauftrags findet dadurch aber nicht statt. Damit nimmt sich die Gemeinde die Möglichkeit, die vergaberechtliche Zulässigkeit von Nachträgen sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte Auftragsänderungen und Nachträge im Vorfeld des Nachtrags vergaberechtlich prüfen. Dazu sollte sie entsprechende Kriterien in ihre Vergabedienstanweisung aufnehmen.

Die Maßnahmenübersicht aus der Gemeinde Raesfeld für Aufträge ab 10.000 Euro Abrechnungssumme in den Jahren 2020 bis 2022 zeigt, dass es nur bei zwei von 36 Maßnahmen zu förmlichen Nachträgen gekommen ist. Demgegenüber stehen sieben Maßnahmen mit einer Überschreitung von mindestens zehn Prozent. Das spricht dafür, dass die Gemeinde Raesfeld Auftragsänderungen nicht regelmäßig in förmlichen Nachträgen vereinbart.

Hinsichtlich der Analyse von Nachträgen hat die Gemeinde bislang noch keine Maßnahmen ergriffen. Es gibt keine zentrale Erfassung von Nachträgen und Mengenabweichungen. Wir empfehlen ein Nachtragsmanagement zu etablieren, das die Gründe für Nachtragsleistungen und die Abweichungen vom Auftragswert zentral erfasst.

Damit kann die Gemeinde

- gleichartige Gründe für Nachtragsleistungen identifizieren,
- entsprechende Maßnahmen umsetzen, um diese Gründe bereits bei der Erstellung der Leistungsbeschreibungen und Leistungsverzeichnisse zu berücksichtigen,
- Kalkulationen in Leistungsverzeichnissen verbessern,
- anhand der Zahlen zu den Abweichungen die Effekte dieser Maßnahmen über einen längeren Zeitraum überprüfen und somit
- den Anteil an Nachtragsaufträgen an den Gesamtaufträgen weiter senken.

Ein umfassendes Nachtragsmanagement bietet

- mehr Transparenz und damit eine gute Position gegenüber der Öffentlichkeit und den politischen Gremien,
- mehr Sicherheit bei der Kalkulation von Leistungsverzeichnissen und auch Nachträgen,
- eine Hilfestellung bei der Formulierung von Leistungsbeschreibungen und
- eine Qualitätskontrolle für die Planungen der Ingenieure.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte ihre Abweichungen vom Auftragswert zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte die Gemeinde Raesfeld über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten.

## 3.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Raesfeld 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 Raesfeld liefern.

### → **Feststellung**

Die Gemeinde Raesfeld führt ihre Vergabeverfahren sowohl selbst als auch über die KDG weitgehend rechtssicher durch. Optimierungspotenzial haben wir im Bereich der Dokumentation von Mehrkosten und Nachtragsleistungen festgestellt.

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
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Die Gemeinde Raesfeld beauftragt für die formelle Durchführung ihrer Verfahren regelmäßig eine privatrechtliche Gesellschaft. Die Gesellschaft verzichtet auf die Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften. Für ihre eigenen Vergabeverfahren orientiert sich die Gemeinde an den Kommunalen Vergabegrundsätzen.	91	E1.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Zusammenarbeit mit der KDG in ihre Dienstanweisung aufnehmen.	93
			E1.2	Bei Nachverhandlungen sollte die Gemeinde Raesfeld verstärkt darauf achten, einen Wissensgleichstand zwischen allen Bietenden herbeizuführen.	93
			E1.3	Die Gemeinde Raesfeld sollte in ihrer Dienstanweisung darlegen, wie sie die Trennung von Bedarfs- und Beschaffungsstelle sicherstellt.	94
			E1.4	Die Gemeinde Raesfeld sollte Bietendenfragen den fachlich zuständigen Mitarbeitenden anonym zuleiten.	94
			E1.5	Die Gemeinde Raesfeld sollte verbindliche Regelungen zu den Bekanntmachungspflichten aus dem Vergaberecht treffen und deren Durchführung sicherstellen.	95
F2	Die Gemeinde Raesfeld beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht.	95	E2.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Regelung in der Vergabedienstanweisung zur Entscheidungsbefugnis des Rates und der Ausschüsse zur Zuschlagserteilung anpassen.	96
			E2.2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Raesfeld die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die Gemeinde Raesfeld pflegt einen sensiblen Umgang mit dem Thema Korruptionsprävention und hat folgerichtig eine Analyse der korruptionsgefährdeten Bereiche vorgenommen. Einige Regelungen aus der Dienstanweisung der Gemeinde sind nicht mehr aktuell.	97	E3.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte ihre Dienstanweisung zur Korruptionsprävention aktualisieren. Dabei sollte sie die neuen Vorschriften zur Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister in die Dienstanweisung aufnehmen.	98
			E3.2	Die Gemeinde Raesfeld sollte in geeigneter Form sicherstellen, dass regelmäßig der/die amtierende Hauptverwaltungsbeamte sowie ehemalige Bürgermeister oder Bürgermeisterinnen von dieser Anzeigepflicht Kenntnis erlangen und deren Umsetzung unterstützen.	100
			E3.3	Die Gemeinde Raesfeld sollte für ihre Mitarbeitenden eine niedrighschwellige Möglichkeit zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen einrichten.	100
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Gemeinde Raesfeld geht verantwortungsvoll mit Sponsoring-Offerten um und schließt schriftliche Verträge mit den Sponsoringgebenden. Objektive Regelungen für den Umgang mit Sponsoring hat sie nicht getroffen.	101	E4	Die Gemeinde Raesfeld sollte das Sponsoring in einer Dienstanweisung aufgreifen und um einen entsprechenden Muster-Sponsoringvertrag ergänzen.	102
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Gemeinde Raesfeld hat nicht konkret geregelt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen verfahren sollen. Nachtragsgründe erfasst die Gemeinde nicht zentral.	104	E5.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte Auftragsänderungen und Nachträge im Vorfeld des Nachtrags vergaberechtlich prüfen. Dazu sollte sie entsprechende Kriterien in ihre Vergabedienstanweisung aufnehmen.	106
			E5.2	Die Gemeinde Raesfeld sollte ihre Abweichungen vom Auftragswert zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte die Gemeinde Raesfeld über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten.	106
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die Gemeinde Raesfeld führt ihre Vergabeverfahren sowohl selbst als auch über die KDG weitgehend rechtssicher durch. Optimierungspotenzial haben wir im Bereich der Dokumentation von Mehrkosten und Nachtragsleistungen festgestellt.	107	E6.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Eignungsprüfung bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen zur Vergabeakte nehmen, um die Eignung der ausgewählten Unternehmen nachhalten zu können.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.2 Die Gemeinde Raesfeld sollte großzügigere Planungen für die Durchführung ihrer Bauverfahren ansetzen, um den Bietenden ausreichend lange Angebots- und Ausführungsfristen zu geben.	
			E6.3 Die Gemeinde Raesfeld sollte bei Änderungen am Urtext des Leistungsverzeichnisses auch bei KDG-Verfahren dokumentieren, warum sie auf einen Ausschluss des entsprechenden Angebotes verzichtet.	
			E6.4 Die Gemeinde Raesfeld sollte die Dokumentation der Abnahme und der Mängelbeseitigung nach Abnahme als zahlungsbegründende Unterlagen mit zur Vergabeakte nehmen.	
			E6.5 Wenn die Gemeinde Raesfeld auf eine losweise Vergabe verzichtet, sollte sie diesen Verzicht entsprechend § 5 VOB/A begründen.	
			E6.6 Die Gemeinde Raesfeld sollte darauf achten, das gesetzliche Maximum für die Bindefrist aus § 10 Abs. 4 VOB/A zum Schutz der Bietenden nicht zu überschreiten.	
			E6.7 Die Gemeinde Raesfeld sollte die Informationsschreiben an die unterlegenen Bietenden gemäß § 19 VOB/A zur Vergabeakte nehmen.	
			E6.8 Die Gemeinde Raesfeld sollte einen höheren als den kalkulierten Aufwand innerhalb ihrer Maßnahmen begründen und ggf. Nachträge mit den Bietenden vereinbaren, um Rechtssicherheit und Transparenz zu schaffen.	

## 4. Informationstechnik an Schulen

### 4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

#### **Informationstechnik an Schulen**

Die schülerbezogene Ausstattung mit IT-Endgeräten zeigt sich an den beiden Grundschulen in der Gemeinde Raesfeld im Vergleichsjahr 2021/22 noch relativ gering. Das liegt daran, dass die Gemeinde Raesfeld in diesem Zeitraum zuerst in die digitale Infrastruktur der beiden Grundschulen investieren musste. Die Beschaffung der IT-Endgeräte ist dann anschließend schwerpunktmäßig im 2. Quartal 2023 erfolgt, was dann die Ausstattungsquote pro Schülerin und Schüler (SuS) in diesem Jahr auf ein höheres Niveau hebt. Entsprechend sind und werden die Vorgaben der Medienkonzepte sowie des aktuellen Medienentwicklungsplanes und der technisch-pädagogischen Einsatzkonzepte in Raesfeld erst im Laufe des Jahres 2023 zu großen Teilen umgesetzt sein. Die Installation von Präsentationstechniken in den Lehrräumen der Grundschulen ist bereits weit vorangeschritten. Zuletzt wurden Beschaffungen an den Grundschulen im 2. Quartal 2023 vorgenommen.

Die Gemeinde Raesfeld stützt die Digitalisierung an ihren Schulen auf einen Medienentwicklungsplan (MEP). Das entspricht der Vorgehensweise, wie sie die Medienberatung NRW<sup>30</sup> empfiehlt. Damit nutzt die Gemeinde eine fundierte Steuerungsgrundlage für eine nachhaltige und wirtschaftliche sowie schulübergreifende Planung zur Schul-IT. Außerdem ist der Abwägungsprozess zwischen den pädagogischen Ansprüchen der Schulen und den technischen sowie finanziellen Möglichkeiten aufseiten des Schulträgers dadurch transparent. Der MEP ist aktuell und basiert auf den pädagogischen Medienkonzepten der beiden Grundschulen. Optimierungspotenzial zeigt sich bei den verbindlichen Regelungen zu den wichtigsten IT-Steuerungsprozessen, da diese nicht vorhanden sind.

Die IT-Sicherheit an den Grundschulen in Raesfeld zeigt in nahezu allen geprüften Bereichen Ansatzpunkte, um die IT-Sicherheitsrisiken zu minimieren. Optimierungspotenzial zeigt sich sowohl im konzeptionellen als auch im technischen und organisatorischen Bereichen.

## 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

<sup>30</sup> <https://www.medienberatung.schulministerium.nrw.de/Medienberatung-NRW/Lern-IT/Medienentwicklungsplanung/>

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**

Die Gemeinde Raesfeld verfügt mit dem MEP über eine gute strategische Grundlage zur Steuerung der Schul-IT. Gleichwohl besteht ein Optimierungsansatz hinsichtlich der verbindlichen Regelung von wesentlichen IT-Steuerungsprozessen.

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

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

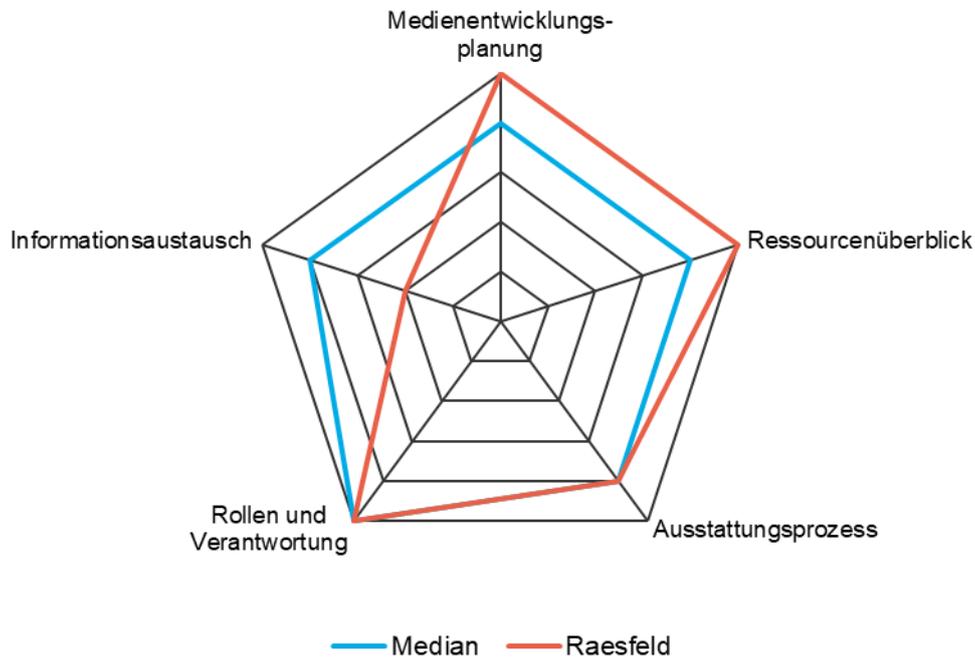
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support<sup>31</sup>, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Raesfeld** ist Schulträger von zwei Grundschulen (Silvesterschule Erle, St. Sebastian) an zwei Standorten mit insgesamt 21 Klassen und 460 Schülerinnen und Schülern (SuS) im Schuljahr 2021/22. Des Weiteren kooperiert die Gemeinde Raesfeld mit der Stadt Borken bei der Julia-Koppers-Gesamtschule im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Da die Gemeinde Raesfeld jedoch keine Schulträgeraufgaben nach § 79 SchulG NRW übertragen bekommen hat, bleibt die Gesamtschule in den nachfolgenden Betrachtungen außen vor.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Raesfeld 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.

<sup>31</sup> First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

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



In der Gemeinde Raesfeld sind die meisten IT-Steuerungsprozesse bezogen auf dem Median der Vergleichskommune gleich bzw. sogar stärker ausgeprägt. Lediglich der Informationsaustausch positioniert sich schwächer im interkommunalen Vergleich.

Die Gemeinde Raesfeld verfügt für die beiden Grundschulen über einen MEP für den Zeitraum 2021 bis 2023. Der MEP der Gemeinde Raesfeld wurde vom Rat im April 2021 beschlossen. Der MEP in der Gemeinde Raesfeld baut auf den pädagogischen Medienkonzepten der beiden Schulen auf. Der MEP in Form einer Präsentation zeigt die Anforderungen an die IT-Infrastruktur und IT-Ausstattung der Schulen sowie deren Betreuung auf. Damit verfügt die Gemeinde Raesfeld grundsätzlich über eine wichtige Steuerungsgrundlage für eine nachhaltige und wirtschaftliche Planung zur Schul-IT. Jedoch gibt es keine Prozessbeschreibungen zur Schul-IT in der Gemeinde Raesfeld. Das kann sich nachteilig auf die IT-Steuerungsprozesse auswirken, weil diese nicht definiert bzw. verbindlich geregelt sind. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass die IT-Steuerungsprozesse im operativen Tagesgeschäft bei kleinen Kommunen wie Raesfeld praktikabel gehandhabt werden. Zur Optimierung der Ausstattungsplanungen wurde vor der eigentlichen Beschaffung die gewünschte IT-Technik in einem Musterklassenraum durch die Lehrerinnen und Lehrer (LuL) getestet und - wo notwendig - Anpassungen in den Medienkonzepten vorgenommen und der MEP dahingehend aktualisiert. Die Finanzierung der geplanten Vorhaben erfolgt in der Gemeinde Raesfeld im Wesentlichen über den „DigitalPakt Schule“. Dazu hat die Gemeinde Raesfeld zusammen mit den Schulen technisch-pädagogische Einsatzkonzepte (TPEK) entwickelt. Diese wurden vom Land NRW vorausgesetzt, um die für die jeweilige Kommune bereitgestellten Fördermittel abrufen zu können.

Die Gemeinde Raesfeld ist in der Lage, an zentraler Stelle einen vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen zu erhalten. Zum einen erfasst sie die IT-Einrichtungsgegenstände in einem Asset-Management

System<sup>32</sup>. Zum anderen hat sie die IT-Ausstattungen an den Schulen in einer Software inventarisiert. Die dazugehörigen Kosten sind in der Finanzsoftware der Finanzbuchhaltung hinterlegt.

Die Gemeinde Raesfeld praktiziert einen zentralisierten Beschaffungsprozess für die Ausstattung der Schulen mit Hard- und Software und bezieht sich dabei im MEP auf die Vorgaben des § 79 SchulG und auf haushaltsrechtliche Vorgaben. Die Ausstattungsplanungen resultieren aus den jährlich stattfindenden Abstimmungsgesprächen zu den Haushaltsplanungen sowie regelmäßigen, in der Regel mindestens einmal im Monat durchgeführten Abstimmungen mit den beiden Schulleitungen. Dabei geben die Schulleitungen die Bedarfsmeldungen an den Schulträger weiter. Die Beschaffung und Bereitstellung der IT-Technik sowie die Installation der Betriebssysteme, Lizenzen und Apps erfolgen dann durch die zentrale IT der Gemeinde Raesfeld, die im Dienstbereich „Allgemeine Verwaltung“ untergebracht ist. Dort ist auch die Schulverwaltung mit integriert. Standards hinsichtlich der IT-Ausstattung gibt es im Hinblick auf einheitliche Hardware-Modelle bei Server und IT-Endgeräten als auch bei den aktiven Netzwerkkomponenten. Das reduziert die Gefahr, dass die IT-Hardware und -Software in den Schulen unter Umständen nicht reibungslos zusammen funktionieren, was sich wiederum positiv auf den Supportaufwand beim Schulträger auswirken kann. Der gesamte Ausstattungsprozess geschieht aus dem operativen Tagesgeschäft heraus und ist nicht definiert bzw. verbindlich mit den Schulen geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.

Der MEP der Gemeinde Raesfeld weist zwar auf das Thema IT-Support hin. Genauere Informationen dazu enthält dieser jedoch nicht. Es gibt jedoch bilaterale Abstimmungen mit den Schulen hinsichtlich des IT-Supportes. Eine verbindliche Regelung zur Aufgabenverteilung hinsichtlich des First- und Second-Level-Supportes gibt es in Raesfeld nicht. In der Praxis wird der First-Level-Support über speziell benannte Lehrkräfte abgewickelt. Kommen die Lehrkräfte nicht weiter, sollen Sie sich an die zentrale IT des Schulträgers wenden. Dieser übernimmt dann die Aufgaben des Second-Level-Supports, der die weitergehende technische Unterstützung beinhaltet. Diese Vorgehensweise beim Schulsupport in der Gemeinde Raesfeld und den Schulen bietet einen funktionierenden IT-Support. Jedoch kann die fehlende formale Abgrenzung der Supportaufgabe zu Problemen führen. Das gilt insbesondere dann, wenn die personellen Ressourcen durch Vakanzen eingeschränkt sind und Vertretungsregelungen nicht funktionieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte die Aufgaben- und Rollenverteilung beim First- und Second-Level-Support in den Schulen verbindlich beschreiben.

Die Digitalisierung der Schulen in der Gemeinde Raesfeld wird nicht durch interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen begleitet. Dennoch erfolgen mindestens einmal pro Monat Abstimmungen mit den Schulen. Innerhalb dieser Termine werden IT-relevante Projekt-sachstände, Verbesserungsvorschläge, Wünsche und Anregungen seitens der Schulen etc. überarbeitet und besprochen. Auf Grundlage dieser Besprechungen erfolgt dann die Planung und Umsetzung der Projekte an den Schulen. Aus den Abstimmungsprozessen heraus konnte die Gemeinde Raesfeld als Schulträger eine Reihe von Fördermitteln im Rahmen der Pro-

<sup>32</sup> Dateninformationssystem zur Verwaltung von Anlagegütern für IT-Einrichtungen

gramme „Gute Schule 2020“ und „DigitalPakt Schule“ in Anspruch nehmen. Damit wurde insbesondere ab dem Jahr 2022 die Digitalisierung der Schulen in Raesfeld verstärkt vorangetrieben. Das betrifft zum einen die Sofortausstattung von SuS sowie Lehrkräften mit Laptops und Tablets. Zum anderen wurden verschiedene bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur an den beiden Grundschulen in Angriff genommen. Die gpaNRW konnte das im Zuge eines Besuches der Grundschule am 06. September 2023 mit dem IT-Verantwortlichen gut nachvollziehen. Idealerweise sollte der Informationsaustausch auch den Medienentwicklungsplan mit im Fokus haben, um eine pädagogisch ausgerichtete und aktuelle IT-Ausstattung an den Schulen fortlaufend zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

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

### 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.

- Die Digitalisierung der beiden Grundschulen in Raesfeld erfolgt autark durch den Schulträger. Insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 erreichen die Ausstattungsquoten mit IT-Endgeräten und Präsentationstechnik in der Gemeinde Raesfeld ein vergleichsweise hohes Niveau. Zuvor musste zunächst die IT-Infrastruktur modernisiert werden. Damit sind die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die digitale Ausstattung in der Gemeinde Raesfeld bereits in großen Teilen erfüllt.

*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.*

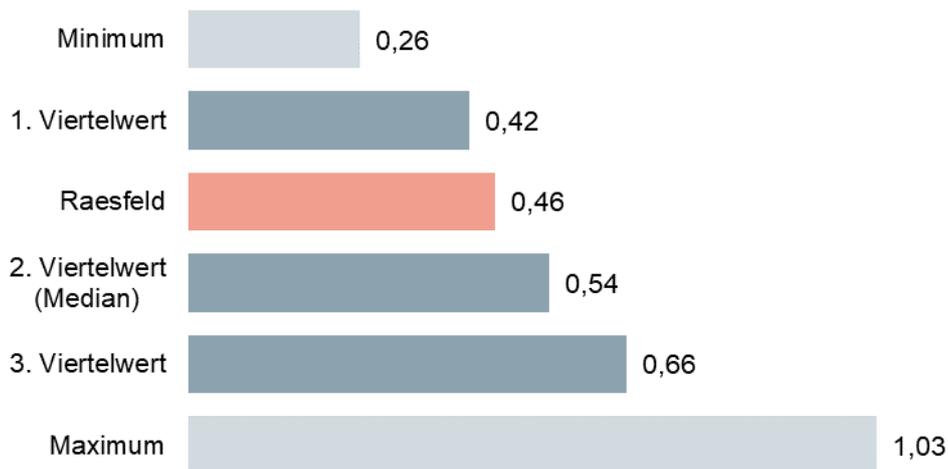
Die digitalen Ausstattungsplanungen in der Gemeinde Raesfeld basieren auf dem MEP. Zusätzlich ergänzen weitere Maßnahmen die Digitalisierung der Schulen. Dazu zählt auch die Umsetzung der Förderprogramme zum „Digitalpakt Schule“ und „Gute Schule 2020“.

Eine Übersicht über die Ausstattungsplanung und den Realisierungsfortschritt gibt es in Form von Sachstandsberichten, die die politischen Gremien einmal im Jahr bzw. auf Anfrage präsentiert bekommen. Schwerpunktmäßig wurden bisher über die Förderprogramme des Bundes und des Landes NRW sowie aus kommunalen Mitteln digitale Endgeräte für die Schulen beschafft. Die der gpaNRW vorliegenden Sachstände zur Umsetzung der Digitalisierung in den Schulen zeigen bereits ein weites Voranschreiten bei der Umsetzung. Aus dem Digitalpakt Schule wurden durch die Gemeinde Raesfeld bis 2022 Fördermittel in Höhe von rund 79.200 Euro abgerufen. Das berücksichtigt rund 45 Prozent der für Raesfeld vorgesehenen Fördermittel in Höhe von rund 177.200 Euro.

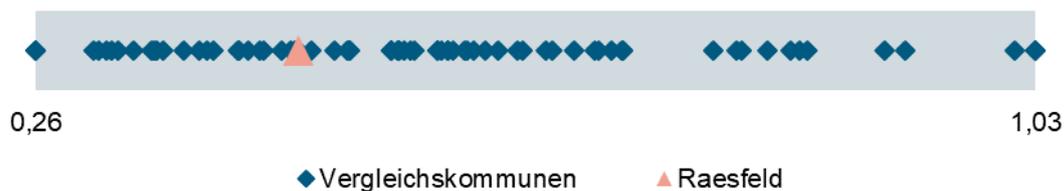
Die Digitalisierung des Schulalltages erfordert eine möglichst performante Anbindung an das Internet. Nur so kann die Gemeinde Raesfeld schulspezifischen Anforderungen bei der IT-Nutzung im Alltag gerecht werden und für die Zukunft Reserven vorhalten. Breitbandanbindungen über Glasfaseranschlüsse bieten dazu alle notwendigen Übertragungskapazitäten bis in den Gigabyte-Bereich hinein. Die Gemeinde Raesfeld verfügt an ihren beiden Grundschulen jeweils über einen 300 MBit-Glasfaseranschluss. Es können alle Klassen über WLAN bzw. LAN auf das Internet zugreifen. Die WLAN-Verfügbarkeit ist an allen Schulen flächendeckend. Damit verfügt die Gemeinde Raesfeld über leistungsfähige und zukunftsorientierte Breitbandanschlüsse mit einer modernen Netzwerkinfrastruktur.

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

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



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



Die Gemeinde Raesfeld erzielt im Vergleichsjahr 2021/22 bei der Anzahl der IT-Endgeräte, die pro SuS zu Lehr- und Lernzwecken an den Grundschulen eingesetzt wird, noch eine relativ niedrige Ausstattungsquote. Durch die Anschaffung weiterer mobiler Endgeräte im 2. Quartal 2023 erhöht sich die Ausstattungsquote auf 0,85 IT-Endgeräte pro SuS an den Grundschulen jedoch erheblich. Damit steht rechnerisch deutlich mehr als der Hälfte der SuS an den Grundschulen ein IT-Endgerät zur Verfügung. Die Ausstattungsquoten der Schüler mit IT-Endgerät bei beiden Grundschulen variiert in 2023. Sie beträgt an der St. Sebastiangrundschule 0,81 und an der Silvestergrundschule 0,93 IT-Endgeräte pro SuS. Das liegt insbesondere an älteren fest installierten PC im Computerraum und Medienecken in den Lehrräumen. Inzwischen sind in der Silvesterschule jedoch die Medienecken in den Klassenräumen entfernt worden, so dass es dort im Pädagogik-Bereich keine FatClients (fest installierte PC) mehr gibt. Die von den Schulleitungen gewünschte 1:2 Ausstattung der SuS mit mobilen IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke konnte in der Gemeinde Raesfeld in 2023 bereits realisiert werden.

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

**Präsentationstechniken je Klasse in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22**

Geräteart	Raesfeld 2021/22	Raesfeld 2022/23	Minimalwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximalwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. interaktive Tafeln	0,62	0,86	0,00	0,04	0,42	1,12	1,76	57
Beamer	0,24	0,24	0,00	0,06	0,18	0,61	2,96	57
Großformatige Bildschirme	0,05	0,05	0,00	0,00	0,04	0,36	1,90	57
Dokumentenkameras und Visualizer	0,14	0,14	0,00	0,00	0,14	0,60	1,90	57

Bei der Ausstattung der Grundschulklassen in der Gemeinde Raesfeld mit Präsentationstechnik zeigt sich im interkommunalen Vergleich, dass deren Ausstattung mit interaktiven Tafeln bereits stark ausgeprägt ist und im zurückliegenden Schuljahr noch weiter vorangetrieben wurde. Der Einsatz von großformatigen Bildschirmen, Beamern und Dokumentenkameras steht in Raesfeld nach einer durchlaufenen Testphase in der St. Sebastiangrundschule nicht mehr im Fokus. Die Ausstattung der Grundschulklassen mit interaktiven Tafeln soll nach den aktuellen Medienkonzepten flächendeckend in den Grundschulen sein, was in 2023 abschließend umgesetzt werden soll.

Insgesamt zeigt sich die IT-Endgeräteausstattung in den Schulen der Gemeinde Raesfeld überwiegend auf dem aktuellen Stand der Technik. Das durchschnittliche Alter der im pädagogischen Bereich eingesetzten mobilen IT-Endgeräte an den beiden Grundschulen beträgt bis zu drei Jahre. Das liegt deutlich unterhalb der für gewöhnlich zu erwartenden wirtschaftlichen Nutzungsdauer für Endgeräte im pädagogischen Bereich von ca. fünf Jahren. Endgeräte im pädagogischen Bereich, die deutlich über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus eingesetzt werden, gibt es in den beiden Grundschulen in Computerräumen und Computerinseln. Diese sind bereits weggefallen bzw. sollen künftig wegfallen.

Die Gemeinde Raesfeld beziffert die Stellenanteile für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT im Schuljahr 2021/22 mit 0,4 Vollzeit-Stellen. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt durch zwei Beschäftigte der zentralen IT in Raesfeld. Damit ist in der Gemeinde Raesfeld die Schul-IT im Gegensatz zu den meisten Vergleichskommunen autark aufgestellt. Insbesondere beim Schul-IT-Support kooperieren viele Vergleichskommunen mit externen Dienstleistern wie kommunalen Rechenzentren. Den momentanen Personaleinsatz für die Aufgabe Schul-IT schätzen die Fachverantwortlichen noch als angemessen ein.

### 4.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI<sup>33</sup>-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Raesfeld erreicht einen vergleichsweise niedrigeren Gesamterfüllungsgrad bei der IT-Sicherheit. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen zeigen hier ein geringeres IT-Sicherheitsrisiko auf. Handlungsbedarf besteht in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.

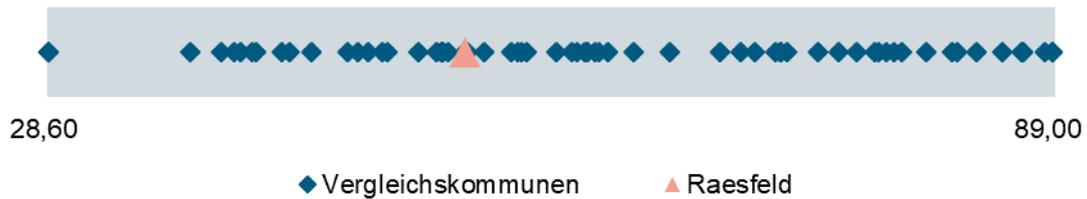
*Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für*

<sup>33</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

*potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.*

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

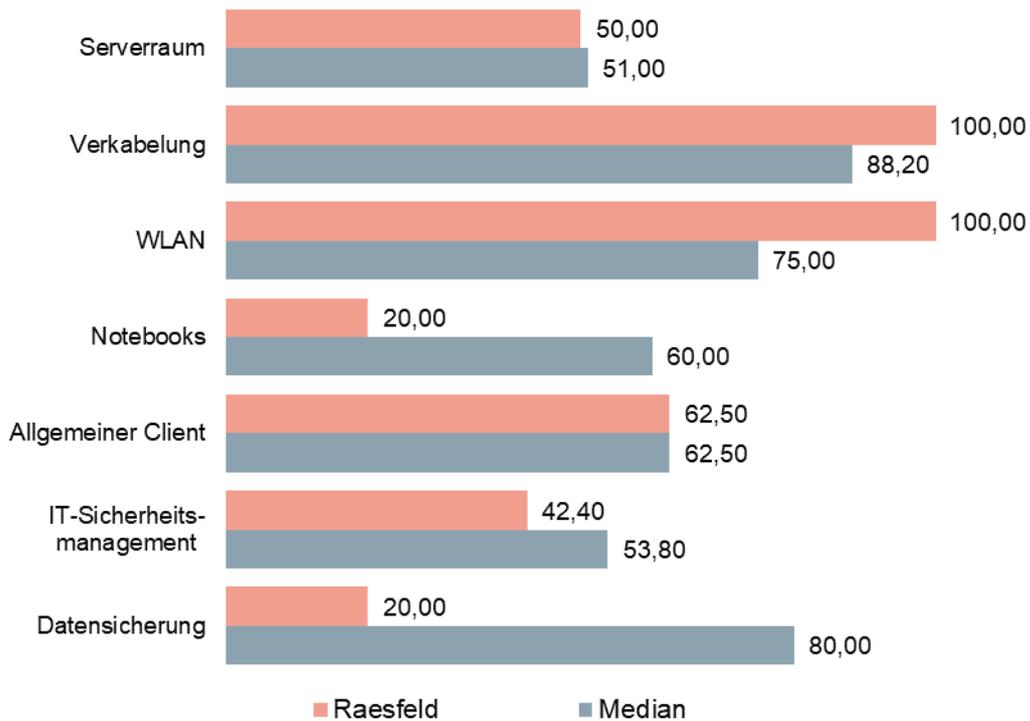
#### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der bisher geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Raesfeld liegt mit 53,80 Prozent noch deutlich darunter. Die beiden Schulen liegen hinsichtlich des Gesamterfüllungsgrades nah beieinander.

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

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



Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Die Gemeinde Raesfeld hat bereits ein IT-Sicherheitskonzept erstellt, in dem auch die Schulen berücksichtigt werden. Allerdings bestehen in nahezu allen geprüften Bereichen Ansatzpunkte um die IT-Sicherheitsrisiken zu minimieren. Die Gemeinde Raesfeld erreicht mit ihrem Gesamterfüllungsgrad den von der gpaNRW empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent jedoch bei weitem nicht. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen insbesondere Defizite im konzeptionellen Bereich. Aber auch im technischen und organisatorischen Bereichen besteht Optimierungspotenzial.

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

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Raesfeld sollte in Kooperation mit ihren Schulen die noch bestehenden Defizite bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten durch technische und organisatorische Maßnahmen konsequent beseitigen.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>IT an Schulen</b>					
F1	Die Gemeinde Raesfeld verfügt mit dem MEP über eine gute strategische Grundlage zur Steuerung der Schul-IT. Gleichwohl besteht ein Optimierungsansatz hinsichtlich der verbindlichen Regelung von wesentlichen IT-Steuerungsprozessen.	91	E1.1	Die Gemeinde Raesfeld sollte den Ausstattungsprozess verbindlich beschreiben.	93
			E1.2	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Aufgaben- und Rollenverteilung beim First- und Second-Level-Support in den Schulen verbindlich beschreiben.	93
			E1.3	Eine Interdisziplinäre Arbeitsgruppe sollte den Digitalisierungsprozess an den Schulen begleiten und in die Erstellung des Medienentwicklungsplanes mit eingebunden werden.	94
F2	Die Gemeinde Raesfeld erreicht einen vergleichsweise niedrigeren Gesamterfüllungsgrad bei der IT-Sicherheit. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen zeigen hier ein geringeres IT-Sicherheitsrisiko auf. Handlungsbedarf besteht in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.	95	E2	Die Gemeinde Raesfeld sollte in Kooperation mit ihren Schulen die noch bestehenden Defizite bei den geprüften IT-Sicherheitsaspekten durch technische und organisatorische Maßnahmen konsequent beseitigen.	96

## 5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Ordnungsbehördliche Bestattungen**

Die Gemeinde Raesfeld verzeichnet im Betrachtungszeitraum lediglich eine ordnungsbehördliche Bestattung. Auskunftsgemäß gab es auch vorher nur sehr wenige ordnungsbehördliche Bestattungen. Nach eigenen Angaben gelingt es der Ordnungsbehörde in den Fällen, die gesetzlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW konsequent einzuhalten. Die Mindest- und Maximalfristen kann die Stadt entsprechend wahren. Zukünftig sollte die Gemeinde Raesfeld eine standardisierte Wiedervorlageliste nutzen, die für alle Fachkräfte und auch für die Vorgesetzten einsehbar ist. Das gewährleistet auch bei möglichen (ungeplanten) Abwesenheiten der fallführenden Fachkraft die Einhaltung der Fristen.

Bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Gemeinde Raesfeld ebenfalls rechtmäßig.

Im Betrachtungszeitraum gab es keine ordnungsbehördlichen Bestattungen, die die Gemeinde im Rahmen einer Ersatzvornahme durchführen musste. Sie konnte in dem einzigen Fall keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermitteln und somit auch keine Kostenerstattungen geltend machen. Bei der Skizzierung der theoretischen Vorgehensweise gab die Ordnungsbehörde an, im Falle möglicher Kostenerstattungen keinerlei Verwaltungsgebühren zu erheben. Ziel dieser Verwaltungsgebühren ist es jedoch, den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken. Zukünftig sollte die Gemeinde diese bei Kostenerstattungsansprüchen erheben.

Bisher gibt es in der Ordnungsbehörde noch keine verschriftlichten Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf, um eine einheitliche und vor allem rechtsichere Bearbeitung der Fälle gewährleisten zu können. Im Rahmen der Erstellung dieser Verfahrensstandards sollte die Gemeinde dann auch Regelungen für die Erhebung der Verwaltungsgebühren mit aufnehmen.

Im interkommunalen Vergleich gehört die Gemeinde Raesfeld 2021 bei den durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen. Hier sollte die Gemeinde Raesfeld durch Preisabfragen bei Bestattungsunternehmen prüfen, ob sich die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen senken lassen. Im Vergleichsjahr ist es der Ordnungsbehörde gelungen, Erträge

aus der Vereinnahmung von Wertgegenständen zu erzielen. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus. Dieser ist in der Folge im interkommunalen Vergleich deutlich geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

## 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 Raesfeld** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der Gemeinde Raesfeld befinden sich drei Seniorenpflegeeinrichtungen. Ein Hospiz, andere heimähnliche Einrichtungen oder ein Krankenhaus gibt es vor Ort nicht. Ein vermehrtes Fallaufkommen durch die Senioreneinrichtungen konnte die Ordnungsbehörde auskunftsgemäß nicht feststellen.

### Sterbefälle Raesfeld 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle laut IT.NRW	103	105	107

Die Zahl der Sterbefälle steigt in Raesfeld minimal an. Im interkommunalen Vergleich gehört die Gemeinde Raesfeld 2021 zum Viertel der Kommunen, die deutlich weniger Sterbefälle verzeichnet als die Vergleichskommunen. Die Anzahl der Sterbefälle hat jedoch keine direkte Auswirkung auf die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Raesfeld 2019 bis 2021

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

Im gesamten Betrachtungszeitraum von 2019 bis 2021 veranlasste die Ordnungsbehörde in nur einem Fall die Bestattung in eigener Zuständigkeit. Somit lässt sich auch mit der folgenden einwohnerbezogenen Kennzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung keine Entwicklungstendenz ableiten.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	0,00	0,87

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

Raesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,87	0,00	0,00	0,81	1,89	5,74	62

Die Gemeinde Raesfeld verzeichnet im Vergleichsjahr 2021 0,87 durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen je 10.000 Einwohner. Damit positioniert sie sich im interkommunalen Vergleich oberhalb des Median.

Relativierend ist hier jedoch anzumerken, dass viele kleine kreisangehörige Kommunen keine bzw. nur sehr wenige ordnungsbehördliche Bestattungen verzeichnen. Aus diesem Grund liegen aktuell für das Vergleichsjahr 2021 sowohl der Minimal- als auch der erste Viertelwert bei null ordnungsbehördlichen Bestattungen je 10.000 Einwohner. Im folgenden Streudiagramm ist ersichtlich, dass die Gemeinde Raesfeld 2021 deutlich weniger ordnungsbehördliche Bestattungen durchführt als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.

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



## 5.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

## 5.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

### → Feststellung

Die Gemeinde Raesfeld hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen ein. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Nutzung einheitlicher Wiedervorlagelisten.

*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.

In der Regel veranlasst die Ordnungsbehörde der **Gemeinde Raesfeld** die Überführung der Toten in die Leichenhalle innerhalb der oben genannten gesetzlichen Frist.

Die Einhaltung der Frist kann die Ordnungsbehörde auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten der Gemeindeverwaltung wahren. Die eingerichtete Rufbereitschaft der Ordnungsbehörde ist telefonisch erreichbar und u.a. in den seltenen Fällen auch für die möglichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle zuständig. Entsprechend kann die Gemeinde Raesfeld umgehend handeln, sobald sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne (zunächst) bekannte Bestattungspflichtige erhält.

Etwaige ordnungsbehördliche Erdbestattungen oder mögliche Einäscherungen führt die Gemeinde Raesfeld auskunftsgemäß innerhalb der gesetzlichen Frist frühestens 24 Stunden und binnen zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Sollte sich bereits innerhalb dieser zehn Tage durch die Ermittlungsarbeiten der Ordnungsbehörde herausstellen, dass es keine bestattungspflichtigen Angehörigen gibt, beauftragt die Gemeinde Raesfeld die Urnenbeisetzung direkt mit<sup>34</sup>. Auskunftsgemäß erfolgt somit die Frist zur Urnenbeisetzung ebenfalls innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Wochen.

Eine automatisierte Wiedervorlage über MS-Outlook oder sonstige Kalender hat das Ordnungsamt aufgrund der wenigen Fälle bisher noch nicht eingerichtet. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten. Eine automatisierte Wiedervorlage, die auch für die Vorgesetzten einsehbar ist, sichert im Fall einer akuten (also nicht planbaren) krankheits- oder aber auch urlaubsbedingten Abwesenheit die Einhaltung der gesetzlichen Fristen.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Raesfeld sollte zur Überwachung der bestattungsrechtlichen Fristen eine automatisierte Wiedervorlage nutzen, um die Einhaltung der Fristen auch bei kurzfristigen Abwesenheiten der fallführenden Fachkraft zu gewährleisten.

<sup>34</sup> Weitere Informationen finden sich im Kapitel „5.4.4 - Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme“

## 5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Raesfeld ergreift unverzüglich Maßnahmen zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen.

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

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

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

Die **Gemeinde Raesfeld** ergreift nach Bekanntwerden eines möglichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles zahlreiche Maßnahmen zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen. Dazu zählen beispielsweise folgende Tätigkeiten:

- Abfrage des Melderegisters zwecks Ermittlung von möglichen Haushaltsangehörigen, vorherigen Adressen und Geburtsorten,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder ggf. die Eheschließung beurkundet wurde und
- Kontaktaufnahme mit Nachbarn, mit der Betreuungsperson, falls ein Betreuungsverhältnis bestanden hat, ggf. mit der Einrichtung, in welcher der Verstorbene zuletzt gelebt hat.

Sobald die Ordnungsbehörde Kenntnis über mögliche bestattungspflichtige Angehörige erhält, versucht sie, diese unverzüglich telefonisch, per Mail oder auch persönlich zu kontaktieren. Auskunftsgemäß fertigen die zuständigen Fachkräfte über die jeweiligen Ermittlungsbemühungen und Ermittlungsergebnisse Vermerke an. Diese hinterlegen die Fachkräfte dann in den jeweiligen Akten.

## 5.4.3 Art der Bestattung

- Die Gemeinde Raesfeld hält die gesetzlichen Vorschriften zur Art der Bestattung ein.

*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 Raesfeld** entscheidet in jedem Einzelfall individuell über die zu veranlassende Bestattungsform.

Dabei ermittelt die Gemeinde im Vorfeld, ob ein besonderer Bestattungswunsch der oder des Verstorbenen vorgelegen hat. Bei der Ermittlung begutachtet das Ordnungsamt mögliche Schriftstücke oder Unterlagen. Die Fachkräfte befragen darüber hinaus auch Nachbarn, Pflegende o.ä. Zudem berücksichtigt die Gemeinde ebenfalls, ob der bzw. die Verstorbene Mitglied einer Glaubensgemeinschaft gewesen ist, bei der eine bestimmte Beisetzungsform erforderlich ist.

Wenn seitens des bzw. der Verstorbenen keine Vorgaben zur Bestattung zu beachten sind, wählt das Ordnungsamt nach eigenen Angaben grundsätzlich die Feuerbestattung. Alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle werden in der Regel immer in Raesfeld beigesetzt.

#### 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.

- Im Betrachtungszeitraum hat die Gemeinde Raesfeld lediglich eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Bei dieser gab es keine bestattungspflichtigen Angehörigen, so dass die Ordnungsbehörde nicht im Rahmen der Ersatzvornahme gehandelt hat.

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

Die **Gemeinde Raesfeld** handelt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen immer dann im Rahmen einer Ersatzvornahme, wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige zwar vorhanden sind, diese die Bestattung ihres Angehörigen jedoch nicht bzw. nicht rechtzeitig vornehmen. Die Gründe dafür können vielfältig sein, z.B., weil sich Angehörige weigern, außerstande sehen oder erst spät ermittelt werden können.

Nach Angaben der Ordnungsbehörde gab es im Betrachtungszeitraum und auch in den Vorjahren keine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme. Die Gemeinde Raesfeld hat auskunftsgemäß in den vergangenen Jahren nur sehr wenige ordnungsbehördliche Bestattungen verzeichnet. Ihr war kein Fall bekannt, bei denen sich bestattungspflichtige Angehörige geweigert haben, die Bestattung zu übernehmen. In der Regel gibt es in diesen Fällen keine bestattungspflichtigen Angehörigen. Die Gemeinde Raesfeld hat jedoch ausgeführt, dass sie wie folgt gehandelt hätte, wenn es bestattungspflichtige Angehörige gegeben hätte:

Sobald durch die Ermittlungen der Ordnungsbehörde bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, leitet die Sachbearbeitung ein Verwaltungsverfahren (Erlass Ordnungsverfügung) ein. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen können oder möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Gleichzeitig ordnet sie die sofortige Vollziehung der Verfügung gemäß § 80 Absatz 2 Nr. 5 VwGO an. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Gemeinde Raesfeld ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU) oder durch einen Boten. Sofern absehbar ist, dass der oder die Bestattungspflichtige die Beisetzung nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlasst, leitet die Gemeinde weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU oder Boten zu und führt die Bestattung in Eigenregie als Ersatzvornahme durch.

Wie bereits unter Ziffer 5.4.3 dieses Berichts beschrieben, nimmt die Gemeinde Raesfeld die ordnungsbehördlichen Bestattungen standardmäßig in Form einer Feuerbestattung mit direkt anschließender anonymer Urnenbeisetzung vor.

Die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, beseitigt die Ordnungsbehörde jedoch zunächst durch die fristgerechte Kremierung. Der Gesetzgeber hat für die anschließende Urnenbeisetzung eine deutlich längere Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben.

Die Ordnungsbehörde der Gemeinde Raesfeld sollte daher im Falle der Ersatzvornahme künftig zunächst nur die fristgerechte Einäscherung der verstorbenen Person in Auftrag geben. Die weiteren sechs Wochen bis zur endgültigen Beisetzung der Totenasche sollte sie dann dazu nutzen, den ermittelten Angehörigen die Beisetzung der Totenasche in Form einer Ordnungsverfügung unter Fristsetzung aufzuerlegen.

Die gpaNRW weist darauf hin, dass die bisherige (beschriebene) Vorgehensweise der Gemeinde Raesfeld bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme bei Verwaltungsstreitverfahren zu Teilniederlagen bei der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen führen kann.

#### 5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

##### → **Feststellung**

Die Gemeinde Raesfeld berücksichtigt bei möglichen Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten noch keine Verwaltungsgebühren. Damit verzichtet sie auf etwaige Einnahmen.

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

Wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, sind der **Gemeinde Raesfeld** keine ordnungsbehördlichen Bestattungen bekannt, die die Ordnungsbehörde im Rahmen einer Ersatzvornahme durchgeführt hat. Somit sind auch keine Bestattungskosten angefallen, die die Gemeinde gegenüber möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen hätte anfordern können.

Hierzu hat die Ordnungsbehörde zusätzlich erklärt, dass sie die Kosten, z.B. für die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens, des Krematoriums, die Gebühren für Leichenschauen usw. jedoch per Erlass eines Kostenerstattungsbescheides gegenüber möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen erhoben hätte. Auskunftsgemäß hätte die Gemeinde allerdings keine Verwaltungsgebühren geltend gemacht. Dadurch lässt die Gemeinde Raesfeld ihren Rechtsanspruch ungenutzt, den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf.

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

Folglich sollte die Gemeinde Raesfeld im Falle einer als Ersatzvornahme veranlassten ordnungsbehördlichen Bestattung auch eine Verwaltungsgebühr erheben, die den entstandenen Verwaltungsaufwand möglichst decken sollte.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme individuelle und angemessene Verwaltungsgebühren erheben.

## 5.5 Verfahrensstandards

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Raesfeld hat bisher noch keine Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung für die ordnungsbehördlichen Bestattungen verschriftlicht. Das erschwert eine einheitliche und auch rechtssichere Bearbeitung der Fälle. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf.

*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 Aufgabenerle-*

*digung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen und bei der Aufgabenerledigung stets eingehalten werden. Ferner sollte eine Kommune ihr Personal im Bereich „ordnungsbehördliche Bestattungen“ angemessen qualifizieren. Da die Aufgabenerledigung zeitkritisch ist, sollte die Kommune auch eine Erreichbarkeit außerhalb der allgemeinen Dienstzeit sicherstellen.*

Die **Gemeinde Raesfeld** hat noch keine Standards und Abläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungen schriftlich definiert. Lediglich standardisierte Kostenerstattungsbescheide sind digital hinterlegt, die die Fachkräfte im Falle einer ordnungsbehördlichen Bestattung im Rahmen einer Ersatzvornahme individuell füllen können. Checklisten, Ablaufpläne, standardisierte Wiedervorlagenliste o.ä. hält die Gemeinde ebenfalls nicht vor. Das erschwert aus Sicht der gpaNRW grundsätzlich eine einheitliche, transparente und vor allem rechtssichere Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

In Raesfeld ist eine Fachkraft für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zuständig. In Abwesenheitsfällen durch Krankheit oder Urlaub ist eine Vertretung durch eine weitere Fachkraft gesichert. Außerhalb der normalen Dienstzeiten übernimmt in der Regel zunächst der eingerichtete Bereitschaftsdienst der Ordnungsbehörde die Bearbeitung eines möglichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls. Auskunftsgemäß kann es in Ausnahmefällen vorkommen, dass die Polizei den Bestatter informiert und dieser sich am nächsten Werktag mit der Ordnungsbehörde in Verbindung setzt. Eine Begehung der Räumlichkeiten der verstorbenen Person ist bisher nach Aussage des Ordnungsamtes noch nicht vorgekommen. Dies hängt aber auch mit der geringen Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle zusammen. Wenn eine Begehung der Räumlichkeiten notwendig wäre, würde die Ordnungsbehörde diese auskunftsgemäß unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips mit zwei Fachkräften durchführen und auch schriftlich protokollieren.

Zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall führt die Gemeinde Raesfeld eine Akte. In dieser dokumentiert sie nach eigenen Angaben die einzelnen Verfahrensschritte und sammelt auch alle Unterlagen, die für die Bearbeitung des Sterbefalles nötig sind. Hierzu gehörten beispielsweise:

- Sterbeurkunden,
- Totenscheine,
- Ermittlungsergebnisse und ggf.
- Ergebnisse der Nachlassgerichte.

Grundsätzlich ist eine gut dokumentierte Aktenführung geeignet, um eine transparente Fallbearbeitung zu unterstützen. Gleichwohl sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf in der Verschriftlichung der verbindlichen Verfahrensstandards in Form von Checklisten oder Handlungsanweisungen zur Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Das gewährleistet auch im Vertretungsfalle eine einheitliche und vor allem rechtssichere Fallbearbeitung. Darüber hinaus dienen klare Verfahrensstandards und –vorgaben dem Wissensmanagement bei einem möglichen Personalwechsel.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Raesfeld sollte das in der Praxis umgesetzte Verfahren zur Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen verschriftlichen und konkrete Handlungsanweisungen festlegen.

## 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.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für eine ordnungsbehördliche Bestattung sind in Raesfeld höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Das wirkt sich in der Regel belastend auf den Fehlbetrag aus. Aufgrund der vereinnahmten Bankguthaben konnte die Gemeinde den Fehlbetrag 2021 jedoch deutlich minimieren.

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

### 5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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 Raesfeld in Euro 2019 bis 2021

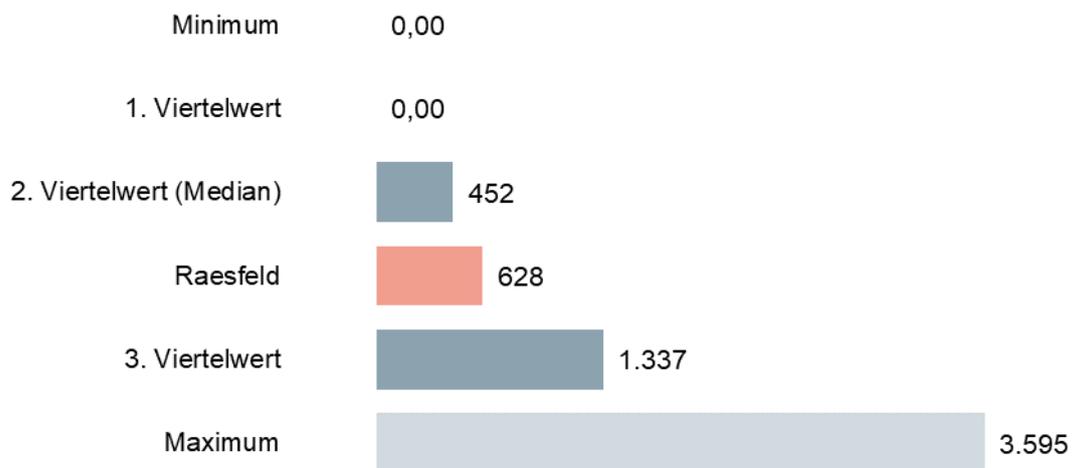
Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	k.A.	k.A.	628

Wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, hat die Ordnungsbehörde von 2019 bis 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme durchgeführt. Somit hat sie auch keine Kostenerstattungen von bestattungspflichtigen Angehörigen vereinnahmen können.

Die Gemeinde Raesfeld prüft auskunftsgemäß aber für den Fall, dass keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, ob es mögliche Erben gibt, welche nach § 1968 BGB zur Tragung der entstandenen Bestattungskosten verpflichtet wären.

Weiterhin überprüft sie, ob die bzw. der Verstorbene Wertgegenstände hinterlassen hat. Wenn keine zur Kostentragung Verpflichteten vorhanden sind, versucht die Gemeinde durch die Verwertung möglicher Wertgegenstände, wie z.B. Spar- oder Taschengeldguthaben, die entstandenen Aufwendungen zu decken oder zumindest zu minimieren. Auf diese Weise konnte die Gemeinde im Vergleichsjahr 2021 2.800 Euro vereinnahmen und den Fehlbetrag auf 628 Euro minimieren. Das führt dazu, dass es lediglich sieben Vergleichskommunen gibt, die einen geringeren Fehlbetrag aufweisen als die Gemeinde Raesfeld.

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



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



#### 5.6.2 Aufwendungen

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

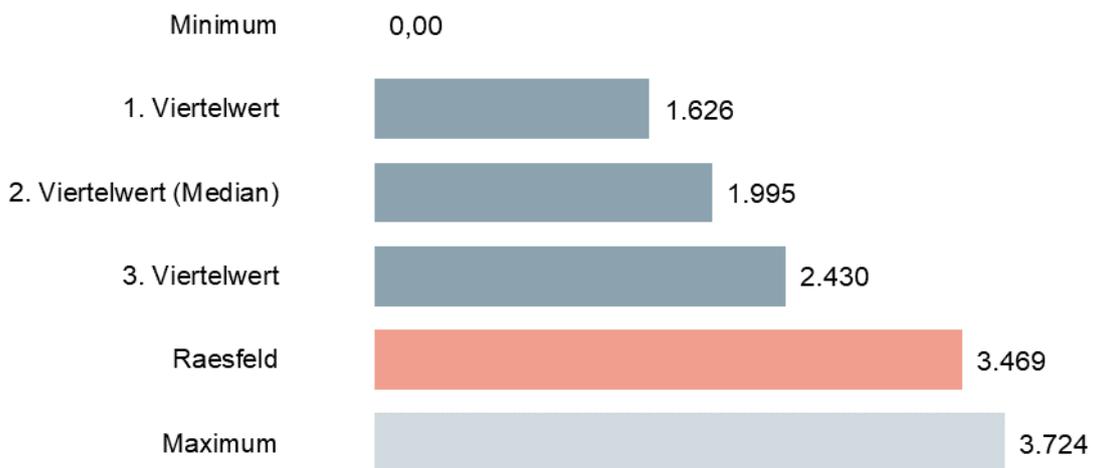
#### Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Raesfeld in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	0,00	3.469

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	k.A.	k.A.	3.469

Die Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen setzen sich zusammen aus den Kosten für den Bestatter sowie den Friedhofsgebühren zusammen. Da es im Jahr 2021 lediglich einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall gab, sind die Aufwendungen absolut und bezogen auf den Fall identisch.

#### Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Raesfeld mit 3.469 Euro Aufwendungen je Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung deutlich über dem dritten Viertelwert. Lediglich zwei Vergleichskommunen weisen hier höhere Aufwendungen aus als die Gemeinde Raesfeld.

Auskunftsgemäß beinhalten die Aufwendungen in 2021:

- die Kosten für das Bestattungsunternehmen inkl. Kosten für das Krematorium sowie die Gebühr für das Standesamt in Höhe von rd. 2.200 Euro und
- die Friedhofsgebühren in Höhe von rd. 1.300 Euro.

Die Gemeinde Raesfeld fragt die Bestatterleistungen nicht regelmäßig am Markt ab. In der Regel wählt die Gemeinde das vor Ort ansässige Bestattungsunternehmen und erwägt bei der Beauftragung keine Wirtschaftlichkeitsaspekte. Aufgrund der wenigen Fälle ist dieses Vorgehen nachvollziehbar. Dennoch sieht die gpaNRW hier Handlungsbedarf.

Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, auch im Rahmen der ordnungsbehördlichen Bestattungen Wirtschaftlichkeitsaspekte einfließen zu lassen. Insbesondere bei möglichen strittigen Fällen der Kostenerstattung nach durchgeführten Bestattungen im Rahmen der Ersatzvornahme kann es zu Kürzungen der Aufwendungen kommen. Das wäre dann der Fall, wenn die Betroffenen vorbringen und auch nachweisen können, dass die Gemeinde unwirtschaftlich gehandelt hat. Entsprechend sollte die Gemeinde Raesfeld regelmäßig weitere Angebote einholen und im Anschluss bei Bedarf auch nach Wirtschaftlichkeitsaspekten den Bestatter auswählen.

### 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 Raesfeld 2019 bis 2021

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

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

Da die Gemeinde Raesfeld im Betrachtungszeitraum keine entsprechenden Kostenerstattungen durch Dritte geltend machen konnte, erfolgt an der Stelle kein interkommunaler Vergleich.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Raesfeld sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen sollte sie überprüfen, um die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall perspektivisch zu verringern.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Rechtmäßigkeit</b>					
F1	Die Gemeinde Raesfeld hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen ein. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Nutzung einheitlicher Wiedervorlagelisten.	128	E1	Die Gemeinde Raesfeld sollte zur Überwachung der bestattungsrechtlichen Fristen eine automatisierte Wiedervorlage nutzen, um die Einhaltung der Fristen auch bei kurzfristigen Abwesenheiten der fallführenden Fachkraft zu gewährleisten.	128
F2	Die Gemeinde Raesfeld berücksichtigt bei möglichen Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten noch keine Verwaltungsgebühren. Damit verzichtet sie auf etwaige Einnahmen.	131	E2	Die Gemeinde Raesfeld sollte für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen im Rahmen einer Ersatzvornahme individuelle und angemessene Verwaltungsgebühren erheben.	132
<b>Verfahrensstandards</b>					
F3	Die Gemeinde Raesfeld hat bisher noch keine Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung für die ordnungsbehördlichen Bestattungen verschriftlicht. Das erschwert eine einheitliche und auch rechtssichere Bearbeitung der Fälle. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf.	132	E3	Die Gemeinde Raesfeld sollte das in der Praxis umgesetzte Verfahren zur Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen verschriftlichen und konkrete Handlungsanweisungen festlegen.	134
<b>Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung</b>					
F4	Die Aufwendungen für eine ordnungsbehördliche Bestattung sind in Raesfeld höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Das wirkt sich in der Regel belastend auf den Fehlbetrag aus. Aufgrund der vereinnahmten Bankguthaben konnte die Gemeinde den Fehlbetrag 2021 jedoch deutlich minimieren.	134	E4	Die Gemeinde Raesfeld sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen sollte sie überprüfen, um die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Bestattungsfall perspektivisch zu verringern.	137

## → 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