

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Windeck
2023/2024*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Windeck	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	23
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Windeck	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	30
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Windeck	34
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	57

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	59
1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	64
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2.	Vergabewesen	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	Organisation des Vergabewesens	79
2.3.1	Organisatorische Regelungen	79
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	83
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	85
2.5	Sponsoring	89
2.6	Nachtragswesen	91
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	91
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	93
2.7	Maßnahmenbetrachtung	95
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	96
3.	Informationstechnik an Schulen	99
3.1	Managementübersicht	99
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	100
3.3	IT an Schulen	101
3.3.1	IT-Steuerung	102
3.3.2	Stand der Digitalisierung	108
3.3.3	IT-Sicherheit	115
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	120
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	122
4.1	Managementübersicht	122
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	123
4.3	Örtliche Strukturen	123
4.4	Rechtmäßigkeit	125
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	125
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	126
4.4.3	Art der Bestattung	127
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	128
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	129
4.5	Verfahrensstandards	129
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	131
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	131
4.6.2	Aufwendungen	133
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	134

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	136
5.	Friedhofswesen	137
5.1	Managementübersicht	137
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
5.3	Örtliche Strukturen	139
5.4	Friedhofsmanagement	140
5.4.1	Organisation	140
5.4.2	Steuerung	140
5.4.3	Digitalisierung	141
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	142
5.5	Gebühren	143
5.5.1	Kostendeckung	143
5.5.2	Grabnutzung	145
5.5.3	Trauerhallen	146
5.6	Friedhofsflächen	148
5.6.1	Einflussfaktoren	148
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	150
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	152
5.7	Grün- und Wegeflächen	153
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	153
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	154
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	157
	Kontakt	159

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck 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 im Nachlauf der Corona-Pandemie und zum Zeitpunkt 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.

Nach wie vor besteht für die Gemeinde Windeck hoher Handlungsbedarf zur Verbesserung ihrer **Haushaltssituation**. So haben im ab 2017 beginnenden Betrachtungszeitraum aufsichtsrechtliche Genehmigungspflichten bestanden. Zudem ist Windeck zum Prüfungszeitpunkt die einzige bilanziell überschuldete Kommune des Vergleichssegments. Spiegelbildlich zum fehlenden Eigenkapital weist Windeck die höchsten einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten aus. In den kommenden Jahren prognostiziert die Gemeinde einen weiteren Anstieg der Kreditverbindlichkeiten und damit weitere Haushaltslasten. Die Altersstruktur des kommunalen Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens gibt zudem Anlass zur Vermutung, dass hier zukünftig weitere Investitions- und Finanzierungsbedarfe zu erwarten sind.

Positiv ist, dass der in der letzten Prüfung festzustellende positive Trend rückläufiger Jahresdefizite sich fortgesetzt hat. Seit 2018 erzielt die Gemeinde Überschüsse und konnte damit das negative Eigenkapital abbauen. Hierbei haben auch eigene Konsolidierungsmaßnahmen Wirkung gezeigt. Auch konnten die durch die Corona-Pandemie verursachten Belastungen weitgehend kompensiert werden. Die Gemeinde isoliert im letzten vorliegenden Jahresabschluss 2021 die verbleibenden Belastungen durch außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG¹. Auch ohne die Isolierung hätte Windeck in 2021 einen Haushaltsausgleich darstellen können.

Für 2022 und 2023 plant die Gemeinde weiterhin positive Ergebnisse. Das Jahr 2024 ist in der Planung defizitär. In der Haushaltsplanung bestehen neben allgemeinen Risiken der unsicheren

¹ Nunmehr Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020 in der ab dem 15.12.2022 geltenden Fassung.

gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch zusätzliche Risiken aus der Planung der Personalaufwendungen sowie der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Der Gemeinde Windeck liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** nur zum Teil rechtzeitig vor. Die Haushaltspläne werden in der Regel erst im ersten Quartal des laufenden Jahres beschlossen. Auch die Jahresabschlüsse wurden zuletzt mit Verzögerungen aufgestellt bzw. festgestellt. Ein unterjähriges Controlling hat die Gemeinde bislang nicht implementiert.

Im investiven Bereich nutzt die Gemeinde das Instrument der Ermächtigungsübertragung in überdurchschnittlichem Maße. Von den fortgeschriebenen investiven Ansätzen werden in der Folge jedoch nur rund 47 Prozent in Anspruch genommen. Die Gemeinde Windeck sollte darauf achten, ihre investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist das Fördermittelmanagement ein sehr wichtiger Bereich für die Gemeinde. Daher sollte die Gemeinde zum einen die strategischen Vorgaben und Ziele zur Gewinnung von Fördermitteln in einer Dienstanweisung schriftlich fixieren. Zum anderen sollte sie eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten und das Fördermittelcontrolling um ein standardisiertes Berichtswesen ergänzen. Die Gemeinde Windeck hat zudem noch keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr Kredit- und Anlagenmanagement getroffen.

Den in der Prüfung festgestellten Handlungsbedarf im **Vergabewesen** hat die Gemeinde Windeck ebenfalls bereits erkannt und befindet sich im Aufbau einer zentralen Vergabestelle, in der vergaberechtliches Fachwissen gebündelt wird. Auch eine Vergabeordnung hat die Gemeinde im Prüfungsverlauf in Kraft gesetzt. Damit schafft sie wichtige Bausteine für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren. Eine interne Prüfung der getätigten Vergaben findet in Windeck aber nicht statt. Die stichprobenweise betrachteten Vergabemaßnahmen zeigten bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren Optimierungsbedarfe. Außerdem sollte die Gemeinde Windeck die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen.

Im Bereich der Korruptionsprävention liegen Verhaltensregeln zur Annahme von Belohnungen und Geschenken vor. Dienstanweisungen zur Korruptionsprävention und zum Umgang mit Sponsoringleistungen fehlen jedoch. Zudem sollten die Bediensteten für die Aspekte der Korruptionsprävention sensibilisiert und mittels einer Schwachstellenanalyse besonders korruptionsgefährdete Bereiche der Gemeindeverwaltung ermittelt werden. Aufgrund der Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes ist ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

Bei der Organisation des Nachtragswesens bietet sich künftig eine stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle an. Hier sollte eine systematische Erfassung von Nachträgen erfolgen, damit Auswertungen hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen möglich sind.

Die gpaNRW stellt im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung im Handlungsfeld **Informationstechnik (IT) an Schulen** diverse Optimierungspotenziale bei den Steuerungsprozessen sowie den Sicherheitsstrukturen der Schul-IT in Windeck fest. Wie viele Kommunen vergleichbarer Größenordnung verfolgt die Gemeinde einen pragmatischen Ansatz, dessen informelle Strukturen hohe Anforderungen an die beteiligten Stellen stellt.

Vor diesem Hintergrund sollte die Gemeinde Windeck dringend die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess optimieren. Zudem benötigt die Gemeinde Windeck an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten. Nur so kann sie einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und die weitere Digitalisierung sowie anstehende Ersatzbeschaffungen planen.

Die Ausstattungsquote mit vom Schulträger beschafften, pädagogisch genutzten IT-Endgeräten ist sowohl an den Grundschulen als auch an der Gesamtschule sehr niedrig. Ähnliches gilt für die Ausstattung der Unterrichtsräume mit moderner Präsentationstechnik. Bei der IT-Sicherheit bestehen Optimierungsbedarfe sowohl hinsichtlich technischer Sicherheitsmaßnahmen als auch konzeptioneller Art im IT-Sicherheitsmanagement sowie bei der IT-Notfallvorsorge.

Die Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit **ordnungsbehördlichen Bestattungen** erfolgt in Windeck rechtmäßig und wirtschaftlich. Maßgebliche Fristen hält die Gemeinde ein und führt Bestattungen als Ersatzvornahme grundsätzlich in einfacher, aber würdevoller Form als anonyme Urnenbeisetzungen durch. Preisvergleiche mit Bestattungsunternehmen führt die Ordnungsverwaltung regelmäßig durch. Für die Anordnung der Beisetzung und Androhung der Ersatzvornahme erlässt die Gemeinde Windeck keinen separaten Verwaltungsakt. Hier sollte sich die Gemeinde absichern, indem sie die Beisetzung per Verwaltungsakt anordnet und parallel hierzu die Ersatzvornahme androht. Das gesamte Verfahren zur Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungen sollte die Gemeinde Windeck in Verfahrensstandards festhalten.

Die entstandenen Aufwendungen fordert die Gemeinde von den bestattungspflichtigen Angehörigen ein. Zusätzlich hierzu könnte sie eine Verwaltungsgebühr festlegen, um den eigenen Aufwand zu kompensieren. Im Vergleichsjahr 2022 gehört die Gemeinde Windeck zur Hälfte der Vergleichskommunen mit geringeren Aufwendungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen. Da die Aufwendungen im Vergleichsjahr nur in geringem Umfang aus dem Nachlass der Verstorbenen und aus Kostenerstattungen der Angehörigen beglichen werden konnten, ist der Gemeinde ein Fehlbetrag entstanden. Dieser ist allerdings niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Strukturell ist das **Friedhofswesen** in Windeck durch eine einwohnerbezogen überdurchschnittlich große Friedhofsfläche gekennzeichnet, die aber nur in geringem Umfang genutzt wird. Trotz geringer Bestattungszahlen erreicht die Kommune einen Kostendeckungsgrad im Gebührenhaushalt von rund 72 Prozent, der im Vergleich auf dem Niveau des Medianwertes liegt. Grund hierfür sind die geringen Aufwendungen.

Durch den Wandel von Sarg- zu Urnenbestattungen werden viele Grabfelder nicht mehr für Bestattungen benötigt und im Laufe der Zeit überflüssig. Die freiwerdenden Grünflächen versucht die Gemeinde möglichst kostengünstig zu bewirtschaften, indem sie diese z. B. insektenfreundlich gestaltet. Um weitere Kosten einzusparen, kann sie Flächen abtrennen, verpachten oder anders nutzen. Eventuell können auch Wegzuführungen und Wasserstellen in Außenbereichen der Friedhöfe zurückgebaut werden.

Um die Erträge weiter zu erhöhen, könnte die Gemeinde Windeck Nutzer kleinerer Flächen wie Urnengräber über Äquivalenzziffern stärker am Gebührenaufkommen beteiligen. Deutlich steigern wird die Gemeinde den Kostendeckungsgrad aber nur durch eine Reduzierung der Friedhofsfläche können. Die Verwaltung hat deshalb bereits Bestattungsflächen für eine künftige

Nachbelegung geschlossen und größere Flächen eingeebnet. Sofern die Nutzungen einzelner Trauerhallen rückläufig sind, sollte die Gemeinde auch hierfür nachhaltige Lösungen suchen. Gegebenenfalls können Hallen gezielt beworben, reduziert oder anders genutzt werden.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Windeck

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.

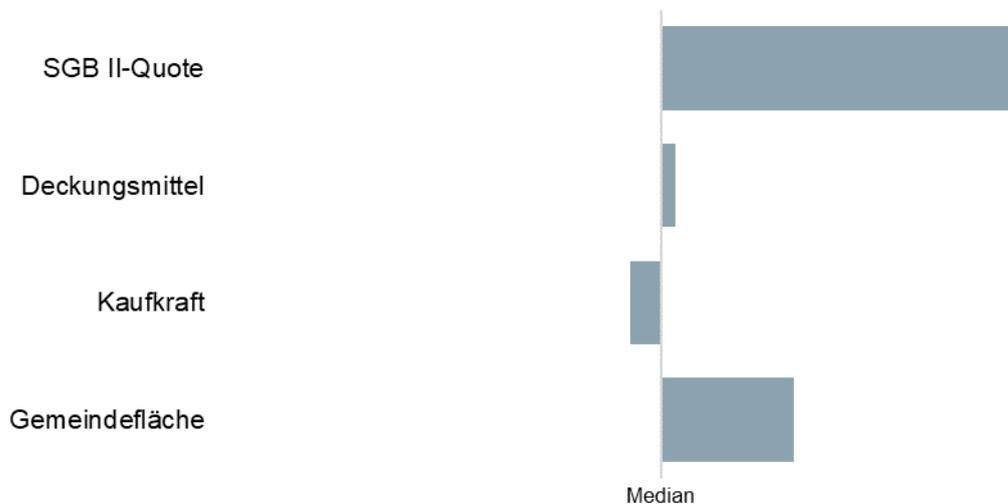
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Windeck. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen² und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Windeck 2023

² IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit



Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2019 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 46 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (großen) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Ende 2022 lebten 19.203 Einwohner in 66 Ortschaften, die sich auf die sechs Ortsteile der Gemeinde Windeck verteilen. Mit einer **Gemeindefläche** von 107,22 qkm positioniert sich Windeck knapp unterhalb des dritten Viertelwerts des Vergleichssegments, d. h. sie gehört zu den flächenmäßig größeren Kommunen (vgl. zur Methodik Kapitel 0.5.1.). Die Gemeindegröße kann ein belastender Faktor für Aufwendungen sein, z. B. für den Winterdienst, die Abwasserbeseitigung, Schülerbeförderung, Grünflächenpflege und die Erhaltung des Straßen- und Wegenetzes.

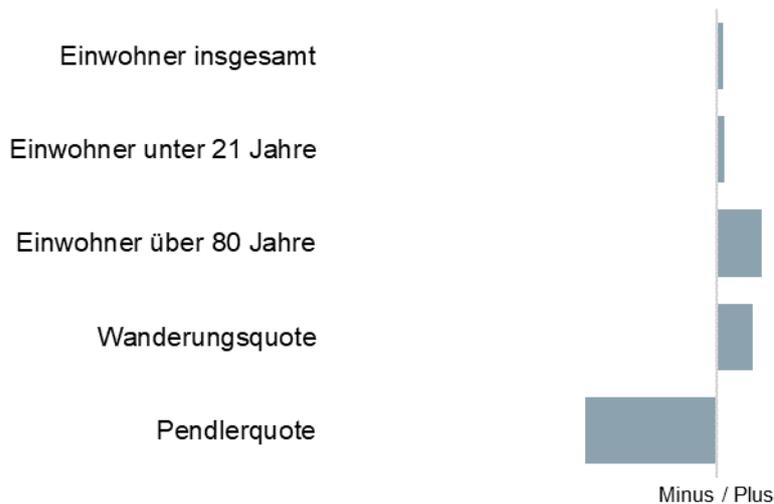
Die **SGB II-Quote** von 8,97 Prozent liegt über dritten Viertelwert von 6,49 Prozent (Median: 5,85 Prozent). Sie gibt den Anteil der Leistungsberechtigten an der Bevölkerung unter der Altersgrenze nach § 7a SGB II an und ist ein Indikator für soziale Belastungen. Hier ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der vorherigen Prüfung. Gleiches gilt für die **Kaufkraft** je Einwohner, in die die staatlichen Transferleistungen nach dem SGB II ebenfalls einfließen. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner in Höhe von 23.923 Euro liegt noch unter dem ersten Viertelwert des Vergleichssegments (24.405 Euro). Die hier bestehenden Wechselwirkungen von begrenztem Arbeitsplatzangebot, niedrigem Lohnniveau, Zuzug sozial schwacher Familien und Kaufkraftabfluss sind im Prüfungsbericht 2019 dargestellt.

Deckungsmittel, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ergeben, erhält die Gemeinde Windeck in etwas höherem Maße als die Vergleichskommunen. Bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen sind unter anderem auch die hier aufgeführten Soziallasten und Gemeindefläche ein wichtiger Faktor.

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 Windeck 2023



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

In den letzten fünf Jahren konnte die Gemeinde Windeck durch Wanderungsgewinne leichte Zuwächse erreichen. Damit hat sich die in der letzten überörtlichen Prüfung thematisierte langfristig negative Entwicklungsprognose der **Einwohnerzahl** bislang nicht bestätigt. Die Verkehrsanbindung über die Bahnstrecke Siegen – Köln wurde bereits im Vorbericht zur Prüfung 2019 angesprochen und führt dazu, dass die Gemeinde Windeck für Pendler interessant ist. Es handelt sich tendenziell eher um einen Wohn- als Arbeitsort. Hierfür ist die **Pendlerquote** ein Indikator, der zufolge mehr Menschen täglich aus Windeck aus- als einpendeln.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Einwohnerzahl sind demografische Entwicklungen zu beobachten, die zu einem tendenziellen Älterwerden der Windecker Bevölkerung führen. Anders jedoch als in vielen anderen Kommunen nimmt die **Zahl der unter 21-jährigen Einwohner** nicht ab, sondern ist in den letzten fünf Jahren leicht gestiegen. Dies verdeutlicht – wie bereits zur überörtlichen Prüfung 2019 erläutert – dass die Gemeinde Windeck für den Zuzug junger Familien attraktiv ist. Zugleich hat jedoch in noch höherem Maße auch die Zahl der Menschen der **Altersgruppe über 80 Jahre** zugenommen.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2019 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung (GO NRW) vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert. Den beabsichtigten Umgang mit den getroffenen Feststellungen und Empfehlungen hat sie in der vom Rat beschlossenen Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW dokumentiert (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 auszugleichen³. 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

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

Schwerpunkthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.

- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁴. 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.

⁴ 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)

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große 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 Windeck haben wir von Mai 2023 bis Mai 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir für die Gemeinde Windeck überwiegend das Vergleichsjahr 2021, in einigen Bereichen auch 2022. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2019 bis 2021. Plandaten haben wir dem Haushaltsplan 2023/2024 entnommen. Die im Haushaltsplan 2023/2024 enthaltene mittelfristige Planung bis einschließlich 2027 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Thomas Malek
Vergabewesen	Britta Schwermer
Informationstechnik an Schulen	Lars Cramer

Ordnungsbehördliche Bestattungen Marion Keppler

Friedhofswesen Marion Keppler

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

In einem Abschlussgespräch am 27. Juni 2024 haben wir den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 10. September 2024

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Frank Breidenbach

Projektleiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren bis 2021 kann die Gemeinde Windeck die gestiegenen Aufwendungen weitgehend durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Dieses gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2023/2024 für die Zukunft nicht mehr. Zu den seit 2018 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturenfalligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	E1	Die Gemeinde Windeck sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.
F2	Die Gemeinde Windeck hat noch kein Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen eingerichtet. Die bisherige Berichterstattung beschränkt sich im Wesentlichen auf pflichtige Berichterstattungen zum NKF-CUIG und zum Stand des HSK an die Kommunalaufsicht. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine standardisierte, unterjährige Berichterstattung zur aktuellen Entwicklung des Haushalts und zum HSK.	E2.1	Die Gemeinde Windeck sollte Maßnahmen ergreifen um sich zukünftig den gesetzlichen Fristen bei der Erstellung, Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse anzunähern.
		E2.2	Die Gemeinde Windeck sollte ihr unterjähriges Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen ausbauen. Neben der Berichterstattung nach dem NKF-CUIG sollten die Quartalsberichte auf Basis der Ergebnisrechnung eine Prognose zum Jahresende einschließlich Angaben zu Abweichungen beinhalten. Ein standardisiertes Controlling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.
F3	Der Planansatz für investive Auszahlungen wird jährlich durch Ermächtigungsübertragungen erheblich erhöht. Es gelingt der Gemeinde Windeck bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen.	E3.1	Die Gemeinde Windeck sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Das schafft Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.
		E3.2	Die Gemeinde Windeck sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind.

Feststellung		Empfehlung	
			Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.
F4	Die Gemeinde Windeck hat bislang keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen.	E4	Die Gemeinde Windeck sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe und Standards sollten festgelegt werden.
F5	Die Gemeinde Windeck bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel derzeit dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.	E5	Die Gemeinde Windeck sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte die Gemeinde ihr Vorhaben zeitnah umsetzen, eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln aufzubauen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.
F6	Die Gemeinde Windeck hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E6	Die Gemeinde Windeck sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen.
F7	Die Gemeinde Windeck verfügt über keine nennenswerten Anlagen. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.	E7	Die Gemeinde Windeck sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	In der Gemeinde Windeck befindet sich eine eigene zentrale Vergabestelle innerhalb der Gemeindeverwaltung im Aufbau.	E1	Die Gemeinde Windeck sollte die angestrebte zentrale Vergabestelle umsetzen und damit die Voraussetzungen für eine Bündelung des komplexen Fachwissens und eine standardisierte Durchführung von Vergabeverfahren schaffen.
F2	Die Gemeinde Windeck hat noch während der Prüfung eine Vergabeordnung in Kraft gesetzt. Diese zeigt noch Optimierungsbedarfe.	E2.1	Die Gemeinde Windeck sollte zumindest die Submissionen aller Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle abwickeln. Darüber hinaus sollte die Gemeinde eine möglichst einheitliche Regelung für alle Bereiche der Verwaltung zur Durchführung von Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle anstreben.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Gemeinde Windeck sollte die aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Vergabeordnung aufführen.
F3	Die Gemeinde Windeck verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen.	E3	Die Gemeinde Windeck sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.
F4	Die Gemeinde Windeck hat Verhaltensregeln zur Annahme von Geschenken verschriftlicht. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Sie hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt, bei der die Bediensteten beteiligt wurden.	E4.1	Die Gemeinde Windeck sollte zur besseren Übersicht und auch zur Sensibilisierung der Beschäftigten die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen.
		E4.2	Die Gemeinde Windeck sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson könnte die Gemeinde zusätzlich einen Korruptionsbeauftragten bzw. eine Korruptionsbeauftragte bestellen.
F5	Die Gemeinde Windeck hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche noch nicht festgelegt.	E5.1	Die Gemeinde Windeck sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.
		E5.2	Die Gemeinde Windeck sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F6	Die Gemeinde Windeck hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	E6	Die Gemeinde Windeck sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.
F7	Die Gemeinde Windeck sieht in der Entwurfsfassung der geplanten Vergabeordnung Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen vor. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet bislang nicht statt.	E7.1	Die Gemeinde Windeck sollte in Betracht ziehen, die in der Entwurfsfassung der Vergabeordnung genannten Regelungen der Bedarfsstellen zum Umgang mit Nachträgen einheitliche für alle Bereich der Gemeindeverwaltung umzusetzen.
		E7.2	Die Gemeinde Windeck sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge

Feststellung		Empfehlung	
			festlegen. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben.
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Windeck zeigte Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E8.1	Die Gemeinde Windeck sollte zukünftig darauf achten, die vorgeschriebenen Ex-Ante Bekanntmachungspflichten zu erfüllen.
		E8.2	Die Gemeinde Windeck sollte sicherstellen, dass die vorgeschriebenen Ex-Post-Veröffentlichungen erfolgen und in der jeweiligen Vergabeakte dokumentiert werden.
		E8.3	Die Gemeinde Windeck sollte die Informationen, die als Grundlage für die Wahl der Vergabeart dienen, üblicherweise in einem Vergabevermerk festhalten. Dieser hilft der Kommune die Vergabeentscheidung entsprechend zu dokumentieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Bei der Steuerung der Schul-IT bestehen in der Gemeinde Windeck Defizite.	E1.1	Die Gemeinde Windeck sollte dringend ihre Strategie zur weiteren Digitalisierung der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Grundlage sollten die vorliegenden und weiterzuentwickelnden Medienkonzepte sein. Der Medienentwicklungsplan sollte konkrete Projektpläne und Meilensteine enthalten.
		E1.2	Die Gemeinde Windeck sollte im Medienentwicklungsplan auch den Prozess der IT-Ausstattung für alle Beteiligten verbindlich festlegen. Ein schriftlich fixierter Warenkorb kann die Homogenisierung der IT-Ausstattung unterstützen.
		E1.3	Die Gemeinde Windeck sollte auch die Rollen und Verantwortungen im Rahmen des First- und Second-Level-Supports verbindlich festlegen. Entsprechende Vorgaben sollte sie im noch zu erarbeitenden Medienentwicklungsplan treffen.
		E1.4	Die Gemeinde Windeck sollte dringend eine Inventarisierung der Vermögensgegenstände der Schul-IT vornehmen. Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse sollte sie bei der Medienentwicklungsplanung berücksichtigen.
		E1.5	Die Gemeinde Windeck sollte ein interdisziplinär besetztes und regelmäßig tagendes Abstimmungsgremium zur Medienentwicklungsplanung gründen. Zusammensetzung und Tagungsrhythmus des Gremiums sollen sie im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Windeck verzeichnet im interkommunalen Vergleich sehr niedrige Ausstattungsquoten bei den gemeindlich beschafften digitalen Endgeräten und modernen Präsentationsgeräten.	E2.1	Die Gemeinde Windeck sollte die Zahl der konkret vorhandenen IT-Endgeräte ermitteln. Die Daten sollten Grundlage für eine mit den Schulen gemeinsam erarbeitete Ausstattungsstrategie bilden.
		E2.2	Die Gemeinde Windeck sollte die sukzessive Nutzung schülereigener Tablets gemeinsam mit der Schule planen. Sie sollte Regelungen für die Nutzung der privaten Endgeräte treffen. Ferner sollte sie die persönlichen Voraussetzungen für die Nutzung gemeindlicher Endgeräte in den Tablet-Klassen definieren.
F3	Bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen in Trägerschaft der Gemeinde Windeck bestehen Optimierungspotentiale.	E3	Die Gemeinde Windeck sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Windeck erlässt keinen Verwaltungsakt, in dem sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Veranlassung der Beisetzung aufgibt. Das kann sich in gerichtlichen Verfahren nachteilig auswirken.	E1	Wenn die Ordnungsbehörde noch einen zeitlichen Spielraum zur fristgemäßen Beisetzung hat, sollte sie den Angehörigen die Urnenbeisetzung per Verwaltungsakt aufgeben. Für den Fall der Nichterfüllung sollte sie die Ersatzvornahme androhen. Hierdurch sichert sich die Gemeinde rechtlich ab.
F2	Wenn möglich, erhebt die Gemeinde Windeck von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr setzt die Gemeinde nicht fest.	E2	Bei zukünftigen Ersatzvornahmen sollte die Ordnungsbehörde eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren eigenen Aufwand zu reduzieren.
F3	Die Gemeinde Windeck hat einen Bearbeitungsbogen für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt. Die Checkliste erfasst die erforderlichen Verfahrensschritte noch nicht in vollem Umfang.	E3	Die Gemeinde Windeck sollte Verfahrensstandards verschriftlichen. Diese helfen beispielsweise in Vertretungsfällen und geben Rechtssicherheit im Fall von gerichtlichen Verfahrensfragen.
Friedhofswesen			
F1	Derzeit arbeitet die Gemeinde Windeck nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	E1	Die Gemeinde Windeck sollte aus strategischen Zielvorgaben individuelle operative Handlungsziele für die einzelnen Friedhöfe ableiten. Der Zielerreichungsgrad sollte mittels Kennzahlen überprüft werden. Entwicklungen sollte die Gemeinde über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.
F2	In der Ausgestaltung ihrer Friedhöfe zeigt sich die Gemeinde Windeck innovativ und betreibt hierdurch bereits eine gute Öffentlichkeitsarbeit. Allerdings kann die Öffentlichkeitsarbeit noch ergänzt werden.	E2	Der Internet-Auftritt der Friedhofsverwaltung sollte um eine visuelle Ansicht der Friedhöfe und der Trauerhallen ergänzt werden. Die Grabarten sollte die Gemeinde differenziert beschreiben und notwendige Formulare verlinken. Auch das Erstellen eines Flyers mit entsprechenden Informationen ist denkbar.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Gemeinde Windeck erhebt in der Gebührenkalkulation Flächenzuschläge, um Nutzer kleinerer Flächen angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Die Verwaltung kann auch Äquivalenzziffern nutzen, um unterschiedliche Grabarten zu gewichten.	E3	Das Gebührenaufkommen sollte an die Nachfrage angepasst werden, indem Nutzer kleinerer Flächen über Äquivalenzziffern verstärkt am Gebührenaufkommen beteiligt werden.
F4	Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen liegt im Bereich des Median. Die Trauerhallen werden bei etwas mehr als der Hälfte der Bestattungen in Anspruch genommen. Ein langfristiges Konzept für die Trauerhallen besteht nicht.	E4	Die Gemeinde Windeck sollte die Trauerhallen in die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung einbeziehen.
F5	Zum Prüfzeitpunkt lagen der Friedhofsverwaltung keine Flächenangaben der Grün- und der Funktionsflächen vor. Deshalb kann die gpaNRW die Flächen nicht interkommunal vergleichen. Nur ein geringer Anteil der gesamten Friedhofsfläche ist mit Gräbern belegt.	E5	Die Flächen der Friedhöfe sollten nach Bestattungsflächen, Grün- und Wegeflächen sowie Funktionsflächen unterteilt werden. Das ermöglicht eine individuelle langfristige und wirtschaftliche Planung der Flächen.
F6	Da die Gemeinde Windeck entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die Planung ihrer Friedhöfe setzt.	E6	Die Gemeinde Windeck sollte in ihren Bemühungen fortfahren, die Bestattungsfläche weiter zu komprimieren und nicht genutzte Grabfelder abzuteilen oder anders zu nutzen.
F7	Die Gemeinde Windeck hat über die vorhandenen Fachverfahren eine Übersicht über die Grün- und Wegeflächen ihrer Friedhöfe. Die Grün- und Wegeflächen müssen langfristig geplant werden.	E7	Durch die zunehmende Zahl der Urnenbestattungen und damit einhergehende Verringerung der benötigten Bestattungsfläche wird sich der Anteil der Grünfläche auf den Friedhöfen künftig noch weiter erhöhen. Deshalb sollte die Gemeinde ein Konzept für die Entwicklung der Grün- und Wegeflächen erstellen.
F8	Die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen kann für die Gemeinde Windeck nicht interkommunal verglichen werden. Zum Prüfzeitpunkt lagen keine aktuellen Daten vor.	E8	Die Gemeinde Windeck sollte auch in der aktuellen Gebührenkalkulation die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegepflege friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Friedhöfe besser beurteilen.

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 Aspekte⁵ 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 Besonderheiten⁶ 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 Windeck nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁵ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkdbd.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁶ 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 32 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.

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

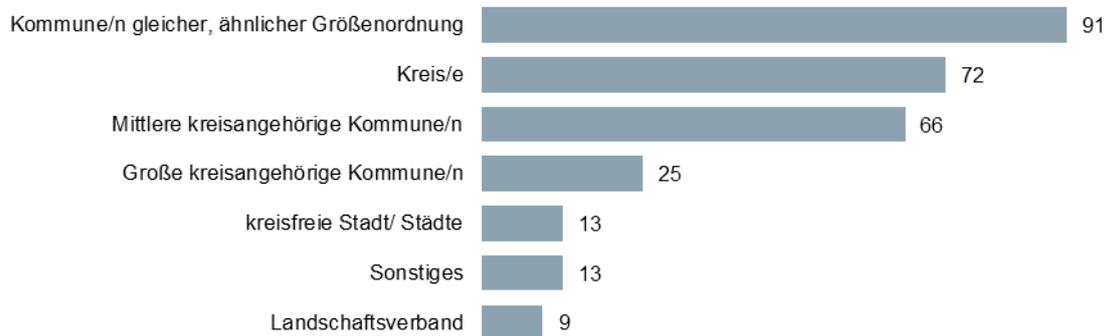


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bilden sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv sowie Feuerwehr und Rettungsdienst und Ver- und Entsorgung als Schwerpunktthemen heraus. Danach folgen die Aufgabenblöcke Beschaffung und Vergabe sowie Umwelt.

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



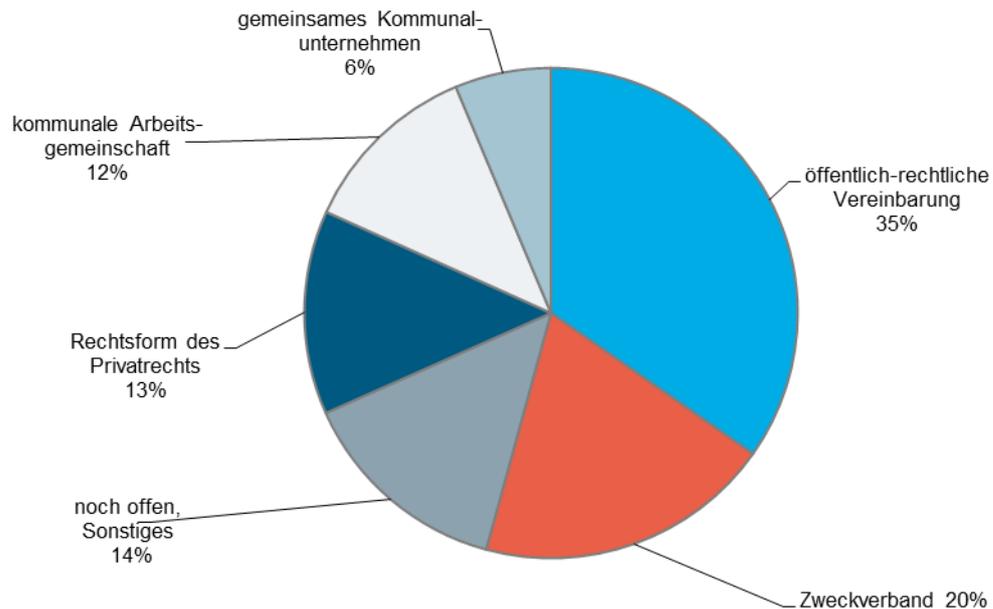
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach den bisherigen Rückmeldungen aus den Kommunen Themen wie IT, E-Government, Ver- und Entsorgung, Kultur und Wissenschaft sowie Wirtschaftsförderung und Touristik 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 Rechtsformen⁷.

⁷ 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



Über ein Drittel 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 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 die Kooperation auf Augenhöhe, klare Zielvorgaben sowie gegenseitiges Vertrauen. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck.

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 lag bei politischen Widerständen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Windeck

Die Gemeinde Windeck arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit anderen kreisangehörigen Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.8.1.3). Hinsichtlich der

auf einen kommunalen IT-Dienstleister übertragene IT-Prüfung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW befindet sich auch eine kreisfreie Stadt unter den Kooperationspartnern. Im Falle des interkommunalen Archivs („Interkommunales Archiv an Rhein und Sieg“) werden auch Kommunen des benachbarten Rheinisch-Bergischen Kreises einbezogen. Insgesamt bestehen nach Auskunft der Gemeinde derzeit elf interkommunale Kooperationen, von denen acht auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung praktiziert werden. Dies ist die nach den Befragungsergebnissen häufigste Rechtsgrundlage interkommunaler Kooperationen (siehe Ziffer 0.8.1.4).

Neben den genannten Kooperationen im Archivwesen und der IT arbeitet die Gemeinde Windeck in weiteren Aufgabenfeldern mit anderen Kommunen zusammen. Beispielhaft und nicht abschließend sind hier Ver- und Entsorgung (Abwasserbeseitigung), Tourismus und Wirtschaftsförderung (z. B. Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept), Beschaffung und Vergabe (Gemeinsame Ausschreibung Energie), Soziales (Kommunale Rentenstelle) und Ordnungsaufgaben (Interkommunaler Ordnungsaußendienst) zu nennen. Nach Auskunft der Gemeinde haben sich die Kooperationen bewährt.

Wie bei fast allen Vergleichskommunen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für die Gemeinde Windeck Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. Als weitere wesentliche Ziele hat sie Sicherung der Aufgabenerledigung, die Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung sowie die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung genannt. Dies deckt sich mit den Befragungsergebnissen (siehe Ziffer 0.8.1.5).

Die wesentlichen Erfolgsfaktoren sind nach Auskunft der Gemeinde Windeck die in der Befragung oft genannte (vgl. Ziffer 0.8.1.6) politische Bereitschaft und Offenheit und der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Daneben komme es aber auch darauf an, die Beschäftigten und die Personalvertretung frühzeitig einzubinden. Finanzielle Anreize wie die Möglichkeit, die IKZ-Förderrichtlinie des Landes in Anspruch zu nehmen, sind der Gemeinde bekannt und wurden in der Vergangenheit bereits in Anspruch genommen. Grundsätzlich seien diese aber für die Aufnahme einer IKZ nicht ausschlaggebend.

Perspektivisch bestehen noch Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der Prüfung der Vergabeverfahren, um dadurch die Rechtssicherheit und die einheitliche Durchführung der Vergaben zu unterstützen. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass im Handlungsfeld Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht in vielen Fällen interkommunal kooperiert wird. Hier sieht die Gemeinde Windeck ein mögliches Potenzial, die Aufgabe Datenschutz kooperativ wahrzunehmen.

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 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 33 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 Windeck.

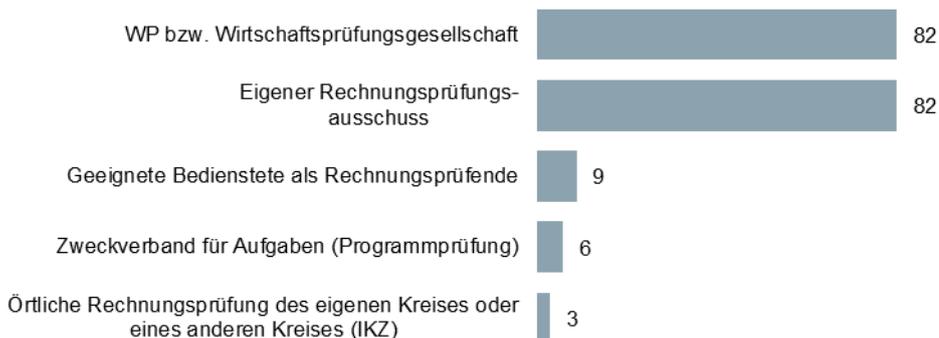
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

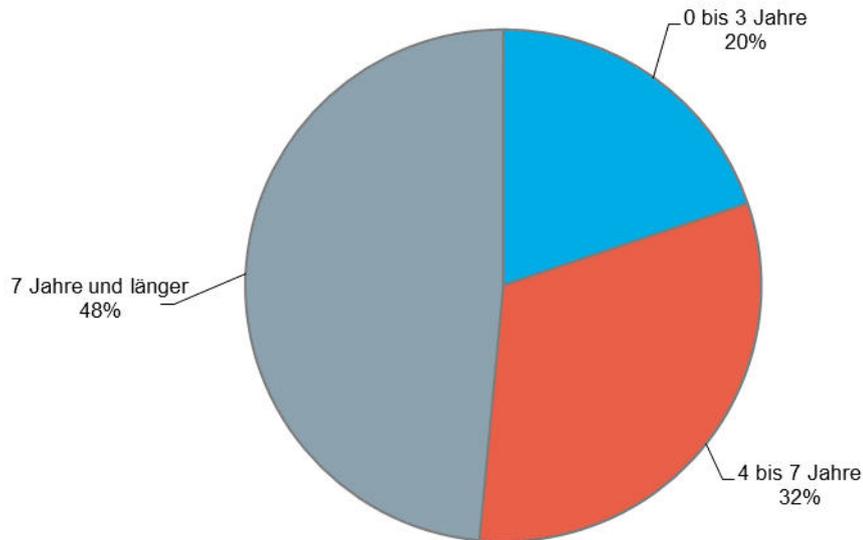
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2022



- In 27 von 33 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 27 von 33 Kommunen (82 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- Nur in drei Fällen (9 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung **von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfende** wahrgenommen.

Zwei Kommunen nutzen einen Zweckverband für Prüfungsaufgaben nach § 104 Abs.1 Nr. 3 GO. Eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) mit dem Kreis oder anderen Gemeinden nutzt - nach derzeitigem Umfrageergebnis – lediglich eine Kommune als Option.

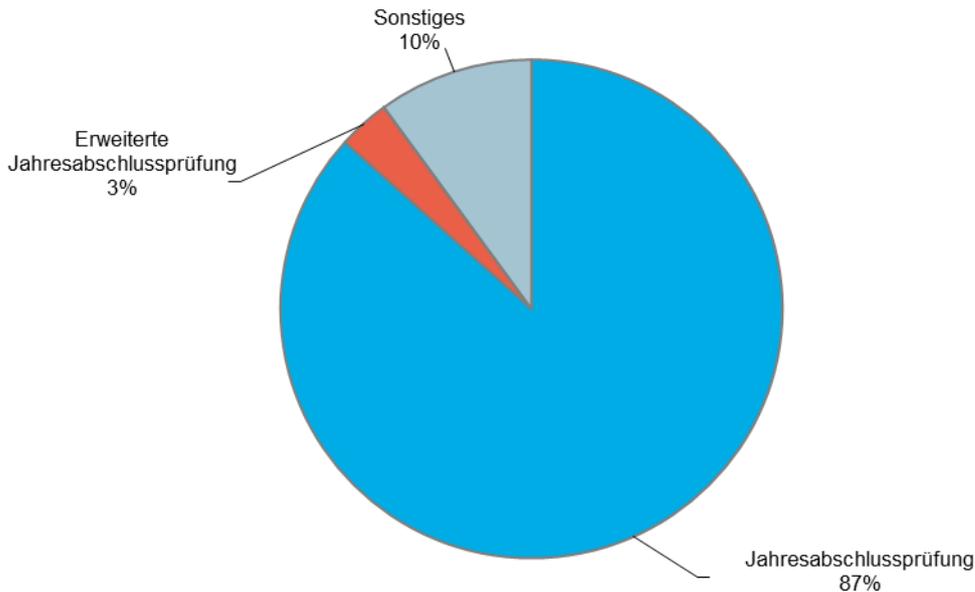
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2022



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 18,⁸ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁹ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

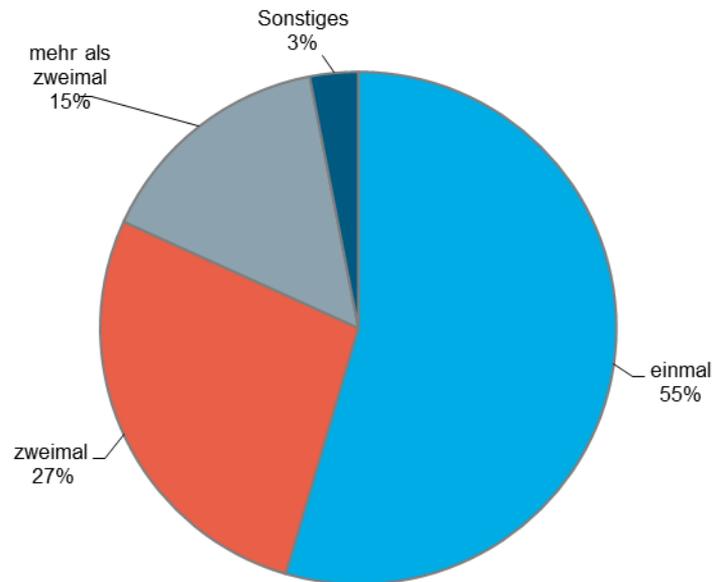
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2022



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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Windeck

In der Gemeinde Windeck werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vom Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen. Gemäß § 49 Abs. 3 GO NRW prüft dieser den Jahresabschluss und Lagebericht unter Einbeziehung des Prüfungsberichtes. Hierzu bedient er sich einer auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Dies entspricht der Vorgehensweise der deutlichen Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die erstmalige Beauftragung des aktuellen Prüfungsunternehmens erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2018. Zuletzt wurde der Jahresabschluss 2020 geprüft. Diese Prüfung wurde 2022 abgeschlossen.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Windeck. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet somit nicht statt (vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.2. im Teilbericht Vergabewesen). Eigene Prüfungshandlungen des Rechnungsprüfungsausschusses haben 2021 nicht stattgefunden. Die Verwaltung hat 2021 in Zusammenarbeit mit der gpaNRW das Schulgirokonto der Gesamtschule geprüft.

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde Windeck tagte im Jahr 2021 nicht, da die Prüfung des Jahresabschlusses 2020 noch nicht abgeschlossen war und diesbezüglich somit keine schriftlichen Prüfungsergebnisse vorgelegt werden konnten. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Windeck 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.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck 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			▲

Der Handlungsbedarf der Gemeinde Windeck, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist nach wie vor hoch. Hierzu tragen insbesondere die Überschuldung und die im interkommunalen Vergleich höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner bei. Im Betrachtungszeitraum haben durchgängig aufsichtsrechtliche Genehmigungspflichten bestanden.

Der in der letzten Prüfung festzustellende positive Trend bei den **Jahresergebnissen mit rückläufigen Defiziten** setzt sich fort. Die Gemeinde Windeck erzielt **seit 2018 Überschüsse**. Diese werden dazu genutzt, um das negative Eigenkapital zu reduzieren und perspektivisch wieder Eigenkapital aufzubauen. Windeck profitierte, wie viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Die bei den Kommunen durch die Corona-Pandemie in 2020 verursachten Minderträge und Mehraufwendungen werden von den Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt und teilweise vollständig kompensiert. Die Gemeinde isoliert im letzten vorliegenden Jahresabschluss 2021 die verbleibenden Belastungen durch außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG¹¹. Auch ohne die Isolierung hätte Windeck in 2021 einen Haushaltsausgleich darstellen können.

Für 2022 und 2023 plant die Gemeinde weiterhin positive Ergebnisse. Das Jahr 2024 ist in der Planung defizitär. In der Haushaltsplanung bestehen darüber hinaus allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus ergeben sich zusätzliche Risiken aus der Planung der Personalaufwendungen sowie der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Die Gemeinde Windeck ist zum Prüfungszeitpunkt die einzige Kommune im interkommunalen Vergleich, die 2021 über **kein Eigenkapital** verfügt. Spiegelbildlich zum fehlenden Eigenkapital verfügt die Gemeinde Windeck über einen **hohen Schuldenstand**. Im gesamten Vergleichs-

¹¹ Nunmehr Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020 in der ab dem 15.12.2022 geltenden Fassung.

zeitraum von 2017 bis 2021 weist die Gemeinde die höchsten einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten aller Kommunen auf. In den kommenden Jahren prognostiziert die Gemeinde einen weiteren Anstieg der Kreditverbindlichkeiten. Aufgrund des deutlich angestiegenen Zinsniveaus sind damit weitere Belastungen in Form von erhöhten Zinsaufwendungen verbunden. Daneben ist die **Altersstruktur** des kommunalen **Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens** unausgeglichen. Der Immobilienbestand zeigt anhand bilanzieller Daten mehrheitlich eine Überalterung. Die Verkehrsflächen weisen ebenfalls ein kritisches Bild auf. Sie haben bereits 56 Prozent der festgelegten Nutzungsdauer überschritten. Dieses lässt auch hier zukünftig erhöhte Investitions- und Finanzierungsbedarfe erwarten.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Windeck liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** nur zum Teil rechtzeitig vor. Die Haushaltspläne werden in der Regel erst im ersten Quartal des laufenden Jahres beschlossen. Auch die Jahresabschlüsse wurden zuletzt mit Verzögerungen aufgestellt bzw. festgestellt. Ein unterjähriges Controlling hat die Gemeinde bislang nicht implementiert.

Die Analyse der Haushaltssteuerung anhand der Jahresabschlüsse zeigt, dass die Gemeinde steigende Aufwendungen zu einem deutlichen Anteil mit **eigenen Konsolidierungsmaßnahmen** kompensieren kann. Die Gemeinde sollte einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen durch weitere Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen, um die Ziele des Haushaltssicherungskonzeptes einhalten zu können.

Bei der Gemeinde Windeck werden keine **Ermächtigungsübertragungen** bei den konsumtiven Aufwendungen vorgenommen. Im investiven Bereich nutzt die Gemeinde das Instrument dagegen umfassend. Interkommunal sind die investiven Ermächtigungsübertragungen 2021 überdurchschnittlich. In Windeck werden zugleich im Durchschnitt etwa 47 Prozent der fortgeschriebenen investiven Ansätze in Anspruch genommen. Die Gemeinde Windeck sollte darauf achten, ihre investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist das **Fördermittelmanagement** ein sehr wichtiger Bereich für die Gemeinde. In Windeck wird das Fördermittelmanagement dezentral in den Fachbereichen durchgeführt. Sowohl die Fördermittelakquise, als auch die Fördermittelbewirtschaftung kann noch optimiert werden. So sollte die Gemeinde zum einen die strategischen Vorgaben und Ziele zur Gewinnung von Fördermitteln in einer Dienstanweisung schriftlich fixieren. Zum anderen sollte sie eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten und das Fördermittelcontrolling um ein standardisiertes Berichtswesen ergänzen.

Die Gemeinde Windeck hat zurzeit keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kredit- und Anlagenmanagement** getroffen. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune das Verfahren und die Durchführung von Kreditaufnahmen sowie Geldanlagen grundsätzlich schriftlich formulieren. Die Gemeinde sollte für beide Bereiche einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Gemeinde Windeck 2019 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
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
2024	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW war 2018. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2019. Eine tieferegehende Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2021. Die im Doppelhaushalt 2023/2024 enthaltene mittelfristige Planung bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Gesamtab schlüsse muss die Gemeinde Windeck für die Jahre ab 2019 nicht erstellen. Nach den Berechnungen der Gemeinde für die Jahre 2019 bis 2021 werden die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtab schlusses gemäß § 116a GO NRW erfüllt. Die Gemeinde verzichtet vor diesem Hintergrund auf die Aufstellung von Gesamtab schlüssen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Windeck hat pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen und einen Haushaltssanierungsplan aufgestellt. Nach Auslaufen des Stärkungspaktes im Jahr 2021 ist Windeck aufgrund der bilanziellen Überschuldung weiterhin verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Hiernach soll die Gemeinde bis 2027 das negative Eigenkapital komplett abbauen.

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 Gemeinde Windeck 2019 bis 2024

Haushaltsstatus	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt						
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage						
Haushaltssicherungskonzept genehmigt				X	X	X
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X		
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt						
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt						

Die Gemeinde hat sich im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet, den Haushaltsausgleich innerhalb des 10-Jahreszeitraums spätestens im Jahr 2027 herzustellen. Das HSK hat das Ziel des vollständigen Abbaus der bilanziellen Überschuldung. Zum 31. Dezember 2027 erstmalig wieder ein positives Eigenkapital ausgewiesen. Hierfür ist es erforderlich, die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umzusetzen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Windeck 2019 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	313	408	2.252
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro*	5.507	5.099	2.847

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

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. Aufgrund der bilanziellen Überschuldung, verfügt die Gemeinde über keine Ausgleichsrücklage.

Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2022 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	575	75	661	221	833	665
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	183
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	2.272	2.197	1.536	1.315	482	0

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

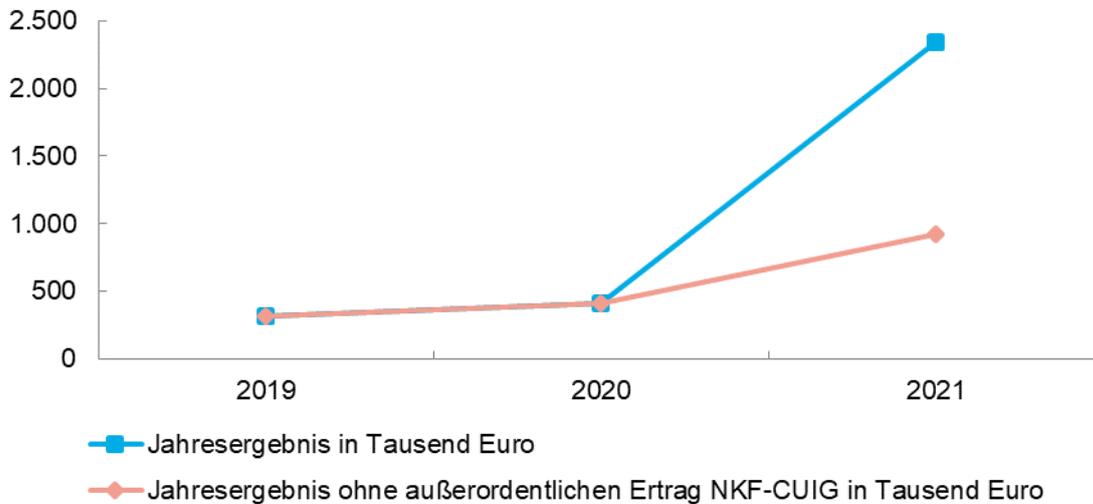
Die Gemeinde Windeck wendet die Regelungen des NKF-CUIG an. Damit werden insbesondere die Haushaltsbelastungen aus der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges ermittelt und als außerordentlicher Ertrag dargestellt. Für 2022 und 2023 hat die Gemeinde außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von 0,2 bzw. 1,3 Mio. Euro angesetzt. Eine Isolierung von Schäden ist für die Folgejahre nicht mehr möglich. Die für 2024 bis 2026 eingeplanten außerordentlichen Erträge von 2,7 Mio. Euro können in den Jahresabschlüssen nicht berücksichtigt werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Windeck erzielt im Betrachtungszeitraum durchweg positive Jahresergebnisse. Die Modellrechnung der gpaNRW, die Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre berücksichtigt, zeigt für das Jahr 2021 jedoch ein strukturelles Defizit.

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

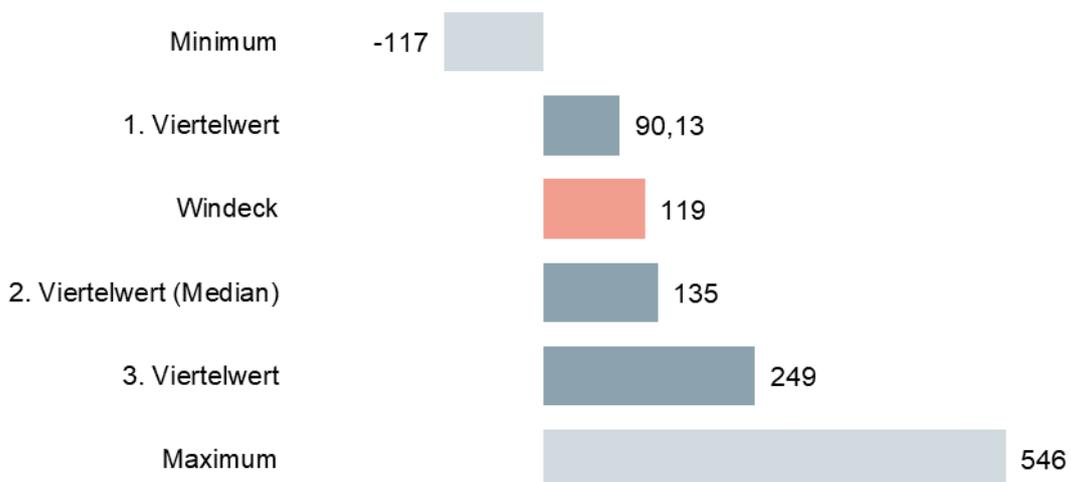
Jahresergebnisse Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2019 bis 2021



Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-CUIG). Nach dem NKF-CUIG hat die Gemeinde Windeck die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Zu den positiven Jahresergebnissen im Kernhaushalt haben neben eigenen Konsolidierungserfolgen die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen besonders steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie ein stetig steigendes Gewerbesteuerniveau. Daneben hat Windeck zusätzlich von sukzessive steigenden Schlüsselzuweisungen profitiert. 2021 hätte die Gemeinde auch ohne Isolierung der pandemiebedingten Belastungen ein positives Jahresergebnis erzielt.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Windeck kann im Jahresabschluss 2021 einen Überschuss ausweisen. Dieser liegt im Bereich des Medians. Etwas schlechter sieht es bei einem Vergleich ohne die außerordentlichen Erträge nach den NKF-CUIG aus. Danach ergibt sich für Windeck ein Jahresergebnis von rund 43,73 Euro je Einwohner. Etwa 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielen hier ein besseres Ergebnis. Die Vergleichskommunen haben demnach 2021 im Durchschnitt geringere Isolierungen vorgenommen als die Gemeinde Windeck.

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

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.252
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	-19.298
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	0
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-17.046
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	16.195

Berechnung strukturelles Ergebnis

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	-851
---	-------------

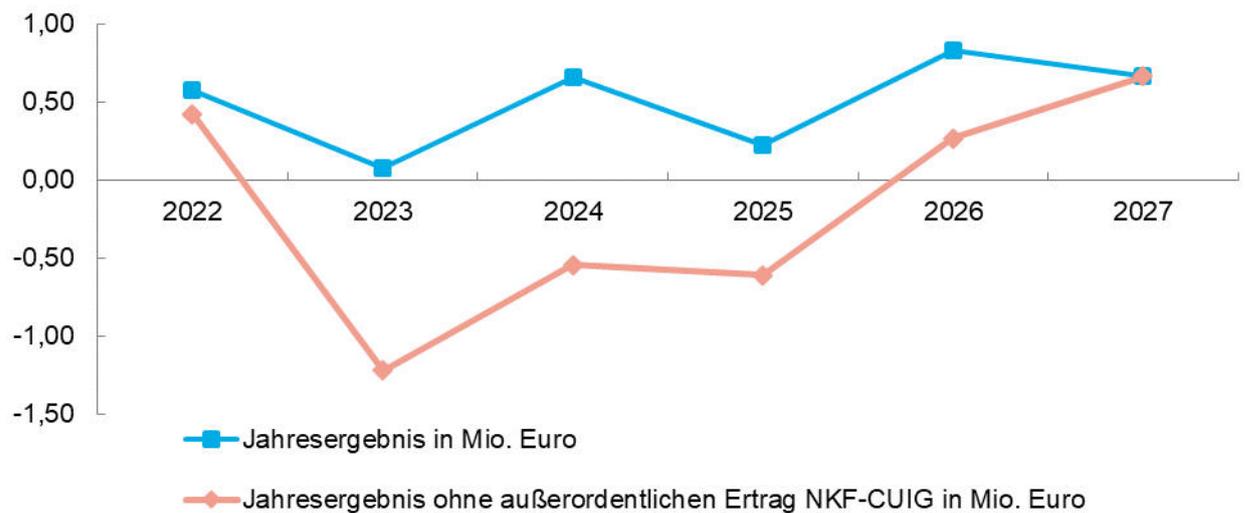
Die Modellrechnung zeigt, dass sich die Haushaltssituation negativer darstellt als das tatsächliche Jahresergebnis 2021 vermuten lässt. Das strukturelle Ergebnis 2021 fällt mit einem Defizit von 0,85 Mio. Euro erheblich ungünstiger aus als das tatsächlich positive Jahresergebnis von 2,25 Mio. Euro. Für diese Abweichung sind unter anderem die im Jahr 2021 überdurchschnittlichen Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer ursächlich.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Windeck geht in ihrem Doppelhaushalt 2023/2024 von durchgängig positiven Jahresergebnissen aus. Bei der Planung bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Ukraine-Krieg, Inflation) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

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 Gemeinde Windeck in Mio. Euro 2022 bis 2027



Die Gemeinde Windeck plant für die Jahre 2022 bis 2027 summiert mit einem Überschuss von 3,03 Mio. Euro. Enthalten sind hier rund 4,15 Mio. Euro außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG. Ohne die außerordentlichen Erträge ergibt sich bis 2027 in der Planung ein Fehlbetrag von 1,12 Mio. Euro. Da die Isolierungsmöglichkeit ab 2024 wegfällt, wird die Gemeinde mit dem Haushaltsplan 2025 weitere Maßnahmen ergreifen müssen um die Ziele des Haushaltssicherungskonzeptes zu erreichen.

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 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 in Tausend Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	4.619 (3.879)	5.958	1.339 (2.079)	4,33 (7,41)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*	8.269 (7.638)	11.208	2.939 (3.570)	5,20 (6,60)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*	714 (587)	736	22 (149)	0,51 (3,84)
Schlüsselzuweisungen*	14.083 (12.404)	17.591	3.508 (5.187)	3,78 (6,00)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	11.562	14.082	2.520	3,34
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.520	6.974	-546	-1,25
Allgemeine Kreisumlage*	8.496 (8.407)	12.330	3.834 (3.923)	6,40 (6,59)
Jugendamtsumlage*	8.933 (7.651)	11.822	2.889 (4.171)	4,78 (7,52)
Transferaufwendungen ohne Kreis- und Jugendamtsumlage	2.856	3.841	985	5,06
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	180	788	608	27,90

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

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

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

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

Erträge

Die Gemeinde Windeck plant bis 2027 mit deutlichen Steigerungen bei den Steuererträgen und Zuwendungen. In Summe ergibt sich zwischen dem Ist-Ergebnis 2021 und dem Plan-Ergebnis 2027 eine Steigerung von rund 9,87 Mio. Euro.

- Die **Gewerbesteuern** hängen stark von der konjunkturellen Situation ab und schwanken entsprechend. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung sind auch örtliche Gegebenheiten maßgeblich für die Höhe der Gewerbesteuer.
- Die Basis bei der Planung der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** bilden die Planansätze der aktuellen Oktobersteuerschätzung 2022. Die weitere mittelfristige Veranschlagung erfolgt im Rahmen der Orientierungsdaten 2023 bis 2027 des Landes NRW. Neben den Gewerbesteuern gehört der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Gemeinde Windeck. Knapp 20 Prozent der Erträge 2021 entfallen auf die Gemeinschaftssteuern.
- **Die Schlüsselzuweisungen** sind in den vergangenen Jahren sukzessive gestiegen und erreichen 2021 ein Niveau von rund 14 Mio. Euro. Ausgehend vom Ist 2021 plant die Gemeinde Windeck in den kommenden Jahren mit Steigerungsraten von durchschnittlich 3,78 Prozent bis 2027. Damit bewegt sich die Gemeinde im Bereich der Orientierungsdaten. Zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen hat die Gemeinde Windeck eine detaillierte Modellrechnung erarbeitet. In dieser werden alle bekannten Einflussgrößen zur Berechnung nach dem GFG berücksichtigt (Haupt- und Nebenansätze, Steuerkraftzahlen usw.).

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

Aufwendungen

- Die Gemeinde Windeck kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von der Zahl der im Stellenplan vorgesehenen Stellen sowie den vorübergehend Beschäftigten. Anpassungen des Stellenplans werden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen werden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Für 2022 und 2023 hat die Gemeinde deutliche Steigerungsraten

eingepplant. Im Gegensatz dazu sieht die mittelfristige Finanzplanung keine Steigerungsraten mehr vor. Aufgrund der zuletzt beschlossenen Besoldungs- und Tariferhöhungen sieht die gpaNRW hier ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des kommunalen Vermögens. Die Gemeinde Windeck plant für 2022 und 2023 deutliche Steigerungsraten an und kalkuliert für 2023 mit 8,33 Mio. Euro. Ab 2024 sinken die Ansätze jedoch kontinuierlich und fallen auf unter sieben Mio. Euro, womit das Niveau von 2021 unterschritten wird. Auch hier sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.
- Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Gemeinde Windeck in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplanentwurfes des Rhein-Sieg-Kreises. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Gemeinde Windeck sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Die Aufwendungen steigen bis 2027 um rund 3,83 Mio. Euro.
- Auch bei der **Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Gemeinde Windeck die Plandaten des Kreises. Bereits in den vergangenen Jahren wird die Gemeinde mit einer dynamischen Steigerung belastet. Dieser Trend setzt sich auch in der mittelfristigen Finanzplanung fort. Die Gemeinde rechnet ausgehend vom Ist 2021 mit zusätzlichen 2,89 Mio. Euro Aufwand bis 2027.
- Bei den **Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen** plant die Gemeinde Windeck mit einem deutlichen Anstieg bei den Zinsaufwendungen. Hier wird sowohl die geänderte Zinspolitik der Europäischen Zentralbank wie auch der geplanten Aufnahme weiterer Kredite Rechnung getragen. Ausgehend vom Ergebnis 2021 rechnet die Gemeinde bis 2027 nahezu mit einer Vervielfachung der Zinsaufwendungen.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Die Entwicklung der Kreis- und Jugendamtsumlage zeigt deutlich die finanzielle Belastung der Gemeinde durch den Kreis. Bereits 2021 hat die Kreisumlage inklusive des Mehrbedarfes für das Jugendamt einen Anteil von rund 38 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen. Transferaufwendungen insgesamt belasten den Haushalt zu rund 44 Prozent.

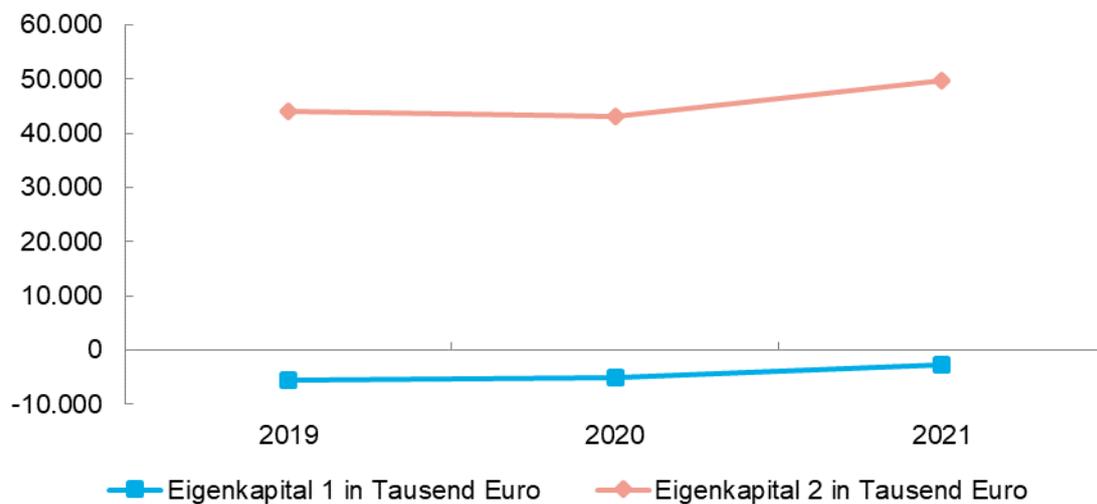
Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges machen sich insbesondere bei den Energiepreisen bemerkbar. In wie weit Windeck die gestiegenen Aufwendungen auffangen kann, bleibt abzuwarten.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Gemeinde Windeck verfügt als einzige Vergleichskommune seit 2015 über kein Eigenkapital. Die damit einhergehende Überschuldung führt zu einem Ausweis auf der Aktivseite unter der Bilanzposition „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“. Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre führen zu einem kontinuierlichen Abbau der Überschuldung. Bis 2027 plant die Gemeinde Windeck wieder über Eigenkapital zu verfügen.

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

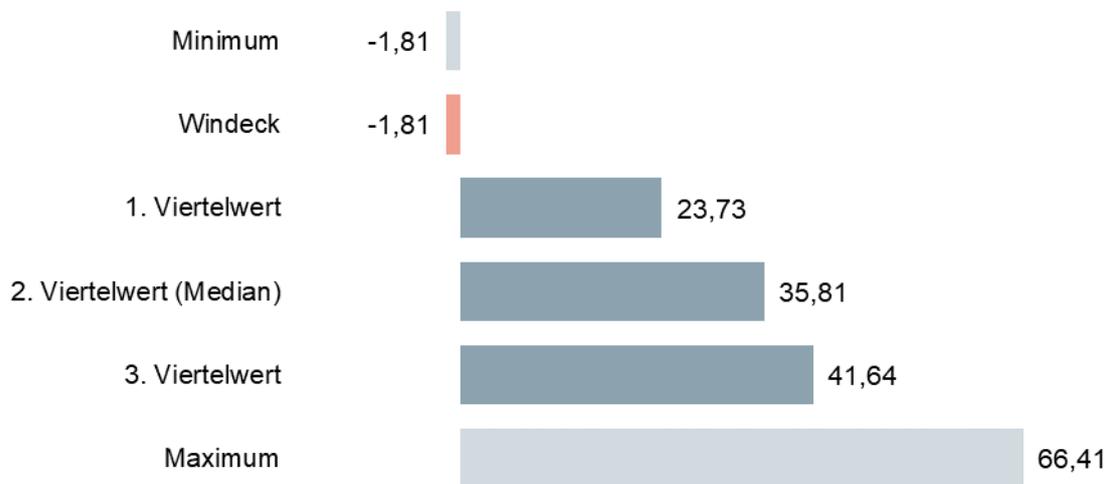
Eigenkapital Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2019 bis 2021



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

Von 2018 bis einschließlich 2021 hat Windeck jeweils Überschüsse erwirtschaftet. Hiermit hat es die Gemeinde geschafft, ihr negatives Eigenkapital abzubauen. Hierzu haben maßgeblich die in Höhe von rund 0,31 Mio. Euro bis 2,35 Mio. Euro erwirtschafteten Überschüsse beigetragen. Für die Jahre 2018 bis einschließlich 2021 führen die Jahresergebnisse zu einem Abbau des negativen Eigenkapitals um 3,80 Mio. Euro. Ohne die Entlastung des Jahresergebnisses 2021 durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG von 1,43 Mio. Euro sind es immerhin noch 2,37 Mio. Euro.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 regelmäßig deutlich höher als das Eigenkapital 1. Die Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Windeck ist die zweitniedrigste im interkommunalen Vergleich und beträgt 2021 31,68 Prozent.

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Die Eigenkapitalquote ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG liegt in Windeck bei -2,74 Prozent. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich hierdurch nichts.

Die coronabedingten Schäden sowie die aus dem Ukraine-Krieg werden im Jahresabschluss aktiviert und bilden einen Posten in der Bilanz mit der Bezeichnung Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit. Mithilfe dieser Bilanzierungshilfe wird das bestehende Eigenkapital gestützt. Jedoch haben die Kommunen für das Jahr 2026 ein Wahlrecht auszuüben. Die gebildete Bilanzposition kann nach § 6 NKF-CUIG linear über bis zu 50 Jahre aufwands- und damit erfolgswirksam abgeschrieben werden. Alternativ kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig gegen das Eigenkapital erfolgsneutral ausgebucht werden. Hierbei darf eine Überschuldung nicht eintreten oder eine bereits bestehende noch ausgeweitet werden. Aufgrund der bilanziellen Überschuldung der Gemeinde Windeck verbleibt nur die Option einer jahrzehntelangen ergebnisbelastenden Abschreibung.

Nach dem Haushaltsplan 2023/2024 rechnet die Gemeinde Windeck ab 2026 auch ohne Bilanzierungshilfe mit einem Haushaltsausgleich. Nach der Planung geht die Gemeinde davon aus ihr negatives Eigenkapital bis 2027 abzubauen und nicht mehr überschuldet zu sein.

1.3.5 Schulden und Vermögen

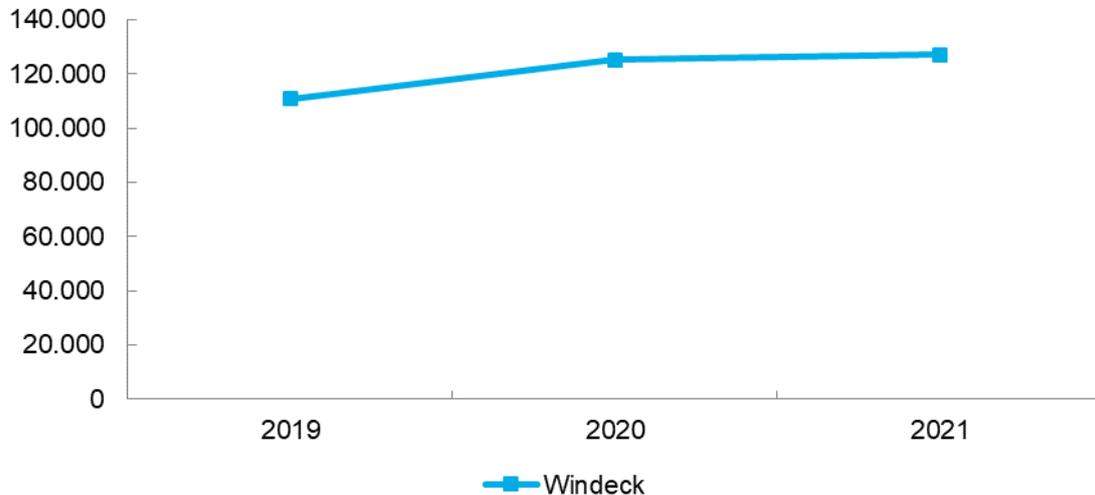
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die Gemeinde Windeck weist im gesamten Zeitraum von 2019 bis 2021 die interkommunal höchsten einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten auf.
- Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens zeigt ein kritisches Bild mit einer eindeutigen Überalterung. Die Straßen haben mehr als X Prozent der festgelegten Gesamtnutzungsdauer überschritten. Beim Immobilienbestand stellt sich die Situation differenziert dar, insbesondere in Bezug zu den Gebäudegruppen. Dennoch ist hier mehrheitlich ebenfalls eine Überalterung erkennbar. Hohe Investitions- und Finanzierungsbedarfe bestehen vor allem im Schulbereich sowie bei den Sporthallen.

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 Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2019 bis 2021



Ab dem Jahr 2019 nimmt Windeck, wie die meisten Kommunen, die Befreiungsmöglichkeiten gemäß § 116a GO NRW zur Aufstellung von Gesamtab schlüssen in Anspruch. Aufgrund dessen hat die gpaNRW für die Jahre 2019 bis 2021 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

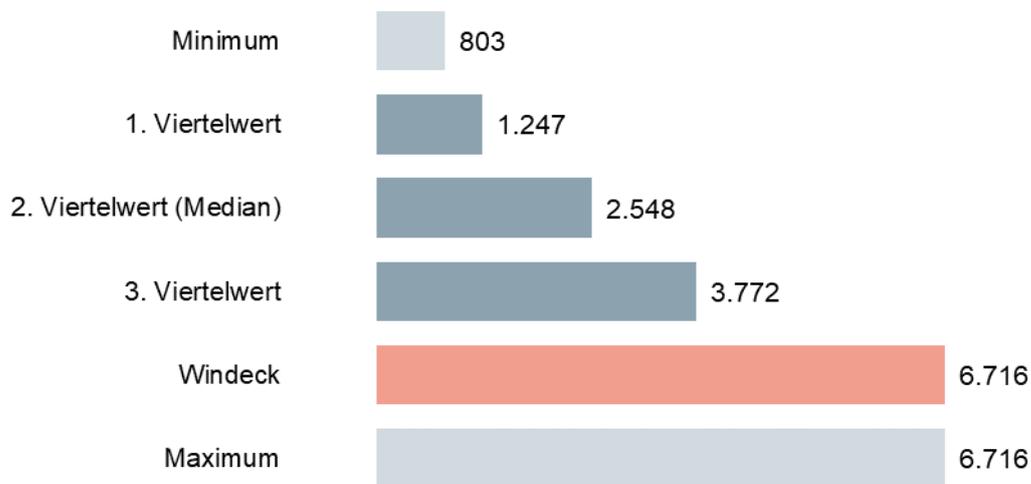
2021 belaufen sich die die Gesamtverbindlichkeiten Konzern auf 127,1 Mio. Euro und sind damit innerhalb von zwei Jahren um 16 Mio. Euro angewachsen. Davon entfallen auf den Kernhaushalt saldierte Verbindlichkeiten von rund 72,4 Mio. Euro. Bei den zu berücksichtigenden Ausgliederungen sind es in Summe 54,7 Mio. Euro. Hiervon entfallen 53,4 Mio. Euro auf den Betrieb Gemeindewerke Windeck (47,8 Mio. Euro auf den Betriebszweig Abwasser und 5,6 Mio. Euro auf den Betriebszweig Wasser).

Im Kernhaushalt haben sich die Investitionskredite deutlich erhöht. Der sprunghafte Anstieg zum 31. Dezember 2020 resultiert aus einer Darlehensaufnahme im Dezember 2020 in Höhe von 12,0 Millionen Euro zur Finanzierung des Anteilserwerbs an den beiden Energiegesellschaften (Stromnetzgesellschaft Windeck mbH & Co.KG und Gasnetzgesellschaft Windeck GmbH & Co.KG).

Die Liquiditätskredite haben sich im Betrachtungszeitraum dagegen konstant entwickelt. Die auf 9,28 Mio. Euro angewachsenen erhaltenen Anzahlungen werden bei einer zweckentsprechenden investiven Verwendung zukünftig über die Sonderposten das Eigenkapital 2 stärken.

Die Zusammensetzungen der Gesamtverbindlichkeiten Konzern steht in den Tabellen 5 und 6 der Anlage dieses Teilberichtes.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Windeck weist im gesamten Vergleichszeitraum die interkommunal höchste Verschuldung aller Vergleichskommunen auf. Bezogen auf den Kernhaushalt gehört die Gemeinde Windeck bei den Liquiditäts- sowie Investitionskrediten je Einwohner ebenfalls zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Krediten.

Bei einer Betrachtung der Schulden, also unter Einbeziehung der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich, des Kernhaushaltes ergibt sich für Windeck ein grundsätzlich deckungsgleiches Bild einer hohen Verschuldung. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich spiegelt die angespannte Haushaltssituation der Gemeinde Windeck wider.

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 2021

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Windeck	Durchschnittl. RND in Jahren Windeck	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude	80	18,0	77,50
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten	60	27,0	55,00
Feuerwehrgerätehäuser	80	29,0	63,75
Schulgebäude, massiv	80	13,0	83,75
Sporthallen	60	13,0	78,33
Tageseinrichtungen für Kinder	50	31,0	38,00
Straßen und Wirtschaftswege*	45	20,0	55,90

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer
 *Daten aus Teilbericht gpa-Kennzahlenset, Stand 31.12.2021

Die gpaNRW nimmt eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Ein Jahresabschluss soll jedoch u. a. ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermitteln. Inwieweit die Abnutzung des Vermögens bereits vorangeschritten ist, zeigt der Anlagenabnutzungsgrad. Je höher dieser ist, desto geringer ist die verbleibende bilanzielle Restnutzungsdauer. Daher ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein erster Hinweis, dass zukünftig höhere Investitionen anstehen.

Die **Gemeinde Windeck** hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle je nach Gebäudegruppe überwiegend hohe Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Durch lange Nutzungsdauern verringert sich die jährliche Abschreibungsbelastung. Andererseits bedeuten längere Nutzungsdauern ein eher größeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss. Für die Straßen werden durchschnittlich 45 Jahre und damit mittlere Nutzungsdauern angesetzt.

Die Altersstruktur des städtischen Immobilienbestandes ist überwiegend unausgewogen. Bei zahlreichen Gebäuden ist deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern überschritten. Einige Gebäude sind bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Weitere Immobilien werden innerhalb der nächsten Jahre ebenfalls abgeschrieben sein. Diese unausgewogene Altersstruktur betrifft mehrere Gebäudegruppen, jedoch in unterschiedlicher Intensität.

Gleichzeitig steigt das Risiko von vorzeitigen außerplanmäßigen Abschreibungen und Ersatzbeschaffungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seines geplanten Nutzungszeitraumes erreicht. Dieses Risiko hat die Gemeinde Windeck zum Teil abgemildert, in dem sie konsumtive Sanierungsmaßnahmen durchgeführt hat, die den Zustand der Gebäude verbessert haben.

In den kommenden Jahren sind erhebliche Investitionsmaßnahmen eingeplant. Diese sind zum Teil durch Zuweisungen oder Beiträge gegenfinanziert. Durch das umfangreiche Maßnahmenpaket bei den Gebäuden wird neues Vermögen wiederaufgebaut.

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswegen) als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Betrachtung ein kritisches Bild. Sie weisen Ende 2021 lediglich noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 20 Jahren auf und haben mit 56 Prozent mehr als die Hälfte ihrer Nutzungsdauer hinter sich.

Nach der Eröffnungsbilanz 2008 wies das Straßennetz einen Bilanzwert von über 75 Mio. Euro auf. Der seitdem eingetretene Vermögensverzehr setzt sich in diesem Betrachtungszeitraum fort. Nach den Jahresabschlüssen verringert sich der Bilanzwert zwischen 2019 und 2021 von 33,36 Mio. Euro auf 29,66 Mio. Euro. Der Werteverzehr beläuft sich damit auf rund 60 Prozent des ursprünglichen Bilanzwertes.

Wie sich die Investitionstätigkeit auf die Finanzplanung auswirkt, wird im folgenden Kapitel näher betrachtet.

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 Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2022 bis 2027

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.737	-32	592	486	1.218	1.275
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.215	-1.845	-2.101	-1.641	-1.705	-57
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-478	-1.877	-1.509	-1.159	-487	1.217
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	923	327	629	142	106	-1.594
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	445	-1.550	-880	-1.017	-381	-377

Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die Gemeinde Windeck aufgrund von drei positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit einen Gesamtüberschuss von 6,81 Mio. Euro erwirtschaftet. Dagegen war der Saldo aus Investitionstätigkeit in diesem Zeitraum deutlich negativ, sodass insgesamt ein Finanzmittelfehlbetrag von 9,08 Mio. Euro entstanden ist.

Nach den Planungen kalkuliert die Gemeinde für die Jahre 2022 bis 2027 abgesehen von 2023 mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, jedoch durchgängig mit einem negativen Saldo aus Investitionstätigkeit. Abgesehen von 2027 entsteht dadurch jährlich ein Finanzmittelfehlbetrag, der sich bis 2027 in der Planung auf 4,29 Mio. Euro summiert. Damit muss die Gemeinde mit einem weiteren Anstieg der Kreditverbindlichkeiten rechnen, um die geplanten Investitionen der kommenden Jahre finanzieren zu können.

1.4 Haushaltssteuerung

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

→ Feststellung

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren bis 2021 kann die Gemeinde Windeck die gestiegenen Aufwendungen weitgehend durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Dieses gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2023/2024 für die Zukunft nicht mehr. Zu den seit 2018 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.

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.

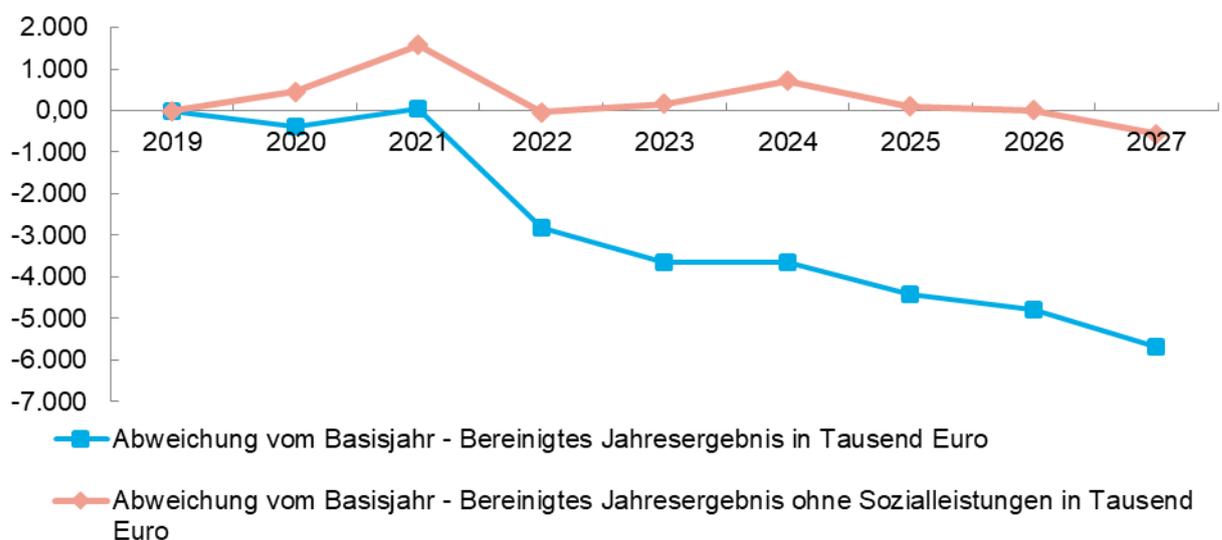
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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, der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz sowie um Sondereffekte.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Gemeinde Windeck** ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Windeck 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 2017 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Gemeinde Windeck in Mio. Euro 2019 bis 2027



Das Basisjahr 2019 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse mit den Sozialleistungen (blauer Graph) schwankt im Ist-Zeitraum zwischen positiven und negativen Ergebnissen und fällt in der Planung ab 2022 deutlich ab. Das bereinigte Jahresergebnis 2021 liegt auf dem Niveau des Basisjahres 2019. Dies deutet daraufhin, dass die in diesem Zeitraum eingetretenen Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen in weiten Teilen kompensiert wurden. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig bei den Sozialleistungen, durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Wasser, Heizung, Reinigung) des Gebäudevermögens.

Ausgehend vom Ist-Ergebnis 2021 geht das bereinigte Jahresergebnis bis 2027 um 5,7 Mio. Euro zurück. Ursächlich hierfür sind unter anderem Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie der Anstieg bei den Transferaufwendungen. Diese Aufwandssteigerungen sind von der Gemeinde Windeck kaum zu beeinflussen und müssen hauptsächlich durch entsprechende Anpassungen bei den Hebesätzen kompensiert werden.

Beim Herausrechnen der Sozialleistungen liegt das bereinigte Jahresergebnis 2027 nur rund 0,57 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2019 (roter Graph). Der Gemeinde Windeck ist es damit zumindest in der aktuellen Planung gelungen, einen Großteil der Aufwandssteigerungen (ohne Berücksichtigung der Steigerungen bei den Sozialleistungen) durch eigenes Handeln zu kompensieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Mit dem GFG 2022 sind für die Berechnung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt worden. Hierbei wird zwischen kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Kommunen unterschieden. Im GFG 2023 steigen die fiktiven Hebesätze für die kreisangehörigen Kommunen auf 254 Punkte bei der Grundsteuer A, 493 Punkte bei der Grundsteuer B und 416 Punkten bei der Gewerbesteuer.

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

Hebesätze	Windeck	Rhein-Sieg Kreis*	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG 2022	fiktive Hebesätze GFG 2023
Hebesatz Grundsteuer A	490	380	378	294	247	254
Hebesatz Grundsteuer B	715	700	602	550	479	493
Hebesatz Gewerbesteuer	480	499	456	445	414	416

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

Die Gemeinde Windeck hat in den vergangenen Jahren die Realsteuerhebesätze im Rahmen mehrfach erhöht. Die letzte Erhöhung bei der Grundsteuer B wurde 2023 vorgenommen. Der Hebesatz stieg von 715 auf 750 Prozent. Auch der Hebesatz bei der Gewerbesteuer wurde 2023 von 480 auf 500 Prozent angehoben. Damit liegen die Hebesätze oberhalb der jeweiligen fiktiven Hebesätze nach dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung resultieren, werden weder bei der Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage, noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kommune. Verglichen mit den anderen Kommunen aus dem Rhein-Sieg Kreis fallen die Hebesätze der Gemeinde Windeck bei der Grundsteuer B und Gewerbesteuer durchschnittlich aus.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

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

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Gemeinde Windeck** nicht ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat in Windeck hat die Haushaltssatzungen zuletzt regelmäßig im ersten Quartal des laufenden Haushaltsjahres beschlossen. Sie werden dann kurzfristig später bei der Kommunalaufsicht angezeigt. Für sämtliche Haushaltssatzungen hat aufgrund der Verpflichtung zur Erstellung eines Haushaltssanierungsplans bzw. Haushaltssicherungskonzeptes ein Genehmigungsvorbehalt bestanden.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Windeck nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die von der Kämmerin aufgestellten und von der Bürgermeisterin festgestellten Entwürfe werden aufgrund personeller Probleme derzeit mit

erheblichen Verzögerungen erstellt. Der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 lag erst Ende Januar 2024 vor. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Auch diese Frist kann in Windeck nicht eingehalten werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte Maßnahmen ergreifen um sich zukünftig den gesetzlichen Fristen bei der Erstellung, Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse anzunähern.

Die Gemeinde Windeck hat darüber hinaus bisher noch kein Finanzcontrolling oder Finanzberichtswesen eingerichtet. Entsprechend der Vorgaben nach dem NKF-CUIG berichtet die Gemeinde den Ratsmitgliedern bedarfsabhängig über aktuelle Entwicklung der pandemiebedingten Belastungen. Die Gemeinde berichtet jedoch nicht standardisiert über differenzierte Soll-/Ist-Vergleich zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung der Produktbereiche oder des Gemeindehaushaltes. Zur unterjährigen Finanzsteuerung sollten ebenso die Entwicklung der Investitionen und Kredite bzw. die Liquiditätsplanung in den Blick genommen werden.

Einmal jährlich ist die Gemeinde im Rahmen des HSK ferner verpflichtet, der Aufsichtsbehörde über den Vollzug desselben und die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen zu berichten. Dem kommt die Gemeinde Windeck im Rahmen der Berichtserstattung zu den Auflagen aus der Haushaltsgenehmigung nach.

Angesichts der derzeit schwierigen Haushaltslage besteht ein hoher Konsolidierungs- und somit auch Steuerungsbedarf. Kernaufgabe des Controllings ist es, den Entscheidungsträgern alle relevanten Informationen vorzulegen, um diese bei ihren Entscheidungen und ihren Zielen zu unterstützen. Ein Controlling ist daher ebenso sinnvoll wie unterjährige Informationen zur Haushaltssituation. In die Zukunft gerichtet sollte die Gemeinde Windeck regelmäßig in den politischen Gremien berichten und hierzu ein eigenes Berichtswesen und Finanzcontrolling aufbauen. Der Finanzbericht sollte die politischen Gremien, den Verwaltungsvorstand und die Budgetverantwortlichen in der Verwaltung bei der Ausübung ihrer Budgethoheit und unterjährigen Steuerung unterstützen. Die Sachstandsberichte sollten zum jeweiligen Stichtag daher möglichst folgende Punkte beinhalten:

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

→ **Empfehlung**

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

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

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

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

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

Die **Gemeinde Windeck** hat keine Dienstanweisung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen erlassen. Auch in den Haushaltsplänen finden sich keine Regelungen zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen. Dem Rat wird lediglich eine Übersicht über die Ermächtigungen vorgelegt, die in das neue Haushaltsjahr übertragen werden.

→ **Empfehlung**

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

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

Die Gemeinde Windeck überträgt im konsumtiven Bereich keine Mittel ins nächste Haushaltsjahr. Entsprechend liegen die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner 2021 der Gemeinde Windeck bei null, wie bei mehr als einem Viertel der Vergleichskommunen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2021

Windeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	2,93	22,45	333	39

Dagegen überträgt die Gemeinde Windeck regelmäßig investive Auszahlungen ins Folgejahr. Diese entwickeln sich wie folgt:

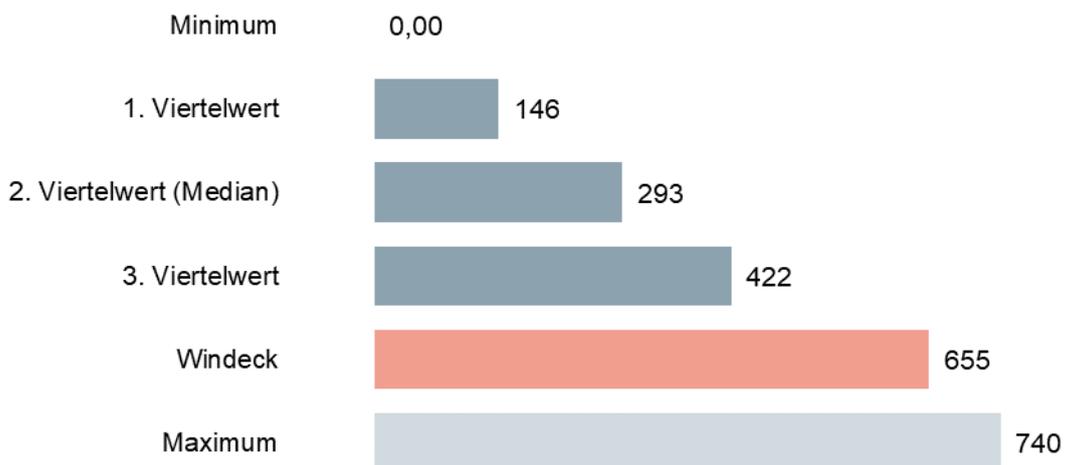
Investive Auszahlungen Gemeinde Windeck 2019 bis 2021

Kennzahlen	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	12.843	13.556	13.442
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.655	15.428	12.354
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	44,03	114	91,90
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	18.498	28.984	25.796
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	30,57	53,23	47,89
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.235	13.230	13.406
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	17,49	45,65	51,97

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. 2020 überschreiten die Ermächtigungsübertragungen sogar den Haushaltsansatz. Dadurch ergibt sich in diesen Jahren ein besonders hoher Ansatzerhöhungsgrad. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, inwieweit der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen prozentual erhöht wird. Durchschnittlich liegt der Ansatzerhöhungsgrad im Betrachtungszeitraum bei 83,25 Prozent.

Die Gemeinde Windeck überträgt im betrachteten Zeitraum nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen von durchschnittlich 11,15 Mio. Euro ins Folgejahr. Die übertragenen Ermächtigungen von 2020 nach 2021 von 12,35 Mio. Euro entsprechen 655 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich reiht sich die Gemeinde Windeck wie folgt ein:

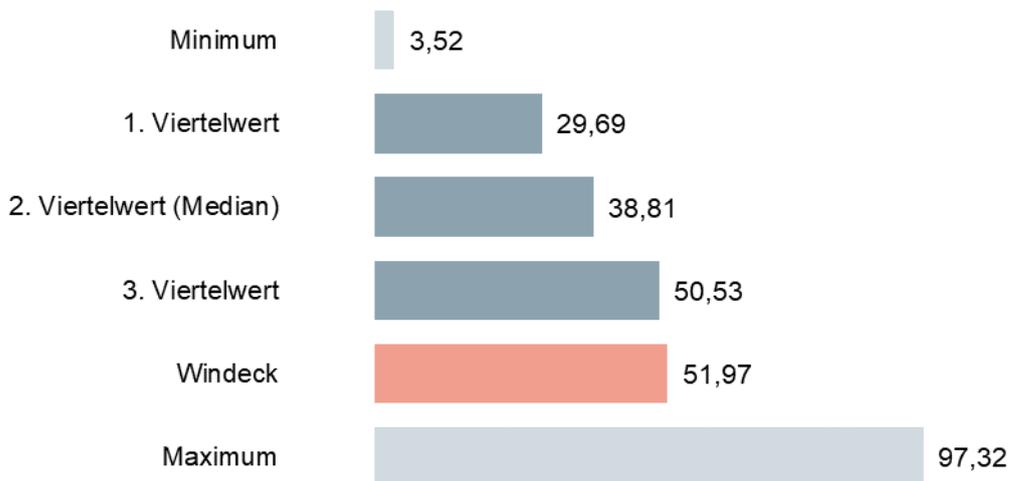
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2021



Die Gemeinde Windeck sollte den Vergleich mit den anderen Kommunen zum Anlass nehmen, ihre Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen. Unter Umständen sollte auch das Instrument der Verpflichtungsermächtigungen stärker eingesetzt werden.

Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Seit 2019 konnten im Durchschnitt nur 38,37 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel in Anspruch genommen werden. Im Jahr 2021 positioniert sich die Gemeinde Windeck wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



Hohe Ermächtigungsübertragungen und geringe Grade der Inanspruchnahme führen dazu, dass die Transparenz des städtischen Haushaltsplans schwindet. Der Haushaltsplan gibt keine verlässliche Auskunft mehr über die für ein Jahr geplanten investiven Auszahlungen und über deren voraussichtliche Höhe. Die Zahlen der vergangenen Jahre deuten darauf hin, dass im Haushaltsplan Ansätze stehen, die zu großen Teilen im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden und stattdessen in Folgejahre verschoben werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, 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.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Gemeinde Windeck hat bislang keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen.

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

Die **Gemeinde Windeck** akquiriert regelmäßig Fördermittel, zumeist im investiven Bereich. Die Akquise übernimmt der jeweils zuständige Fachbereich, in dem das Projekt angesiedelt ist. Die Gemeinde hat bisher keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen bzw. verschriftlicht. Sie orientiert sich an den Vorgaben der jeweiligen Haushaltsverfügung des Kreises. Auch die Genehmigung des Doppelhaushaltes 2023/2024 ist diesbezüglich an Auflagen geknüpft. Danach ist der Beginn der Umsetzung von Maßnahmen, für die Landes- und sonstige Zuschüsse beantragt und veranschlagt wurden, vor Eingang einer verbindlichen Förderzusage nur zulässig, wenn die Finanzierung auch bei Ausfall der Fördermittel gewährleistet werden kann. Ein vorzeitiger Beginn erfordert die Vorlage besonderer Gründe, die im Einzelfall zu dokumentieren sind.

Ob und inwieweit eine Maßnahme durchgeführt wird, entscheidet letztendlich der Rat bzw. Fachausschuss. Grundsätzlich strebt die Gemeinde Windeck an, bei allen anstehenden Projekten Fördermittel zu akquirieren und hierbei den maximal möglichen Fördersatz zu erhalten. Um diese Zielvorgabe zu erreichen, ist die Gemeinde Windeck mit externen Anbietern vernetzt und nimmt ggf. Beratungen in Anspruch.

Die Abläufe und Prozesse der Akquise sind dezentral organisiert. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter informieren sich eigenständig über das vorhandene Netzwerk, direkt bei den Fördermittelgebern oder im Internet über aktuelle Förderprogramme.

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

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

→ **Empfehlung**

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

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel derzeit dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.

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

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

Es besteht keine zentrale Datenbank, aus der die aktuellen und geplanten Fördermaßnahmen sowie deren Sachstand entnommen werden kann. Auch die Einhaltung von Fristen könnte über eine zentrale Übersicht besser gewährleistet werden. Eine zentrale Datei kann auch Grundlage für ein fördermittelbezogenes Controlling sein. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

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

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

→ **Empfehlung**

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

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.

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

Kreditportfolio Gemeinde Windeck 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	21.435
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	39.444
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	1
Anzahl der Kreditverträge	15
Anzahl Kreditgeber	6

Die **Gemeinde Windeck** hat vergleichsweise hohe Kreditverbindlichkeiten zur Finanzierung von Investitionen. Daneben ist die Gemeinde Windeck auf Liquiditätskredite angewiesen. Nur eine Kommune verfügt im interkommunalen Vergleich über noch höhere Liquiditätskredite je Einwohner. Die Gemeinde führt in ihrem Portfolio ein Derivat zur Zinssicherung. Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

Nach eigenen Aussagen verfolgt die Gemeinde Windeck ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Die Gemeinde hat jedoch bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Windeck dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen

darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Windeck beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

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

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

Die Gemeinde Windeck 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 Windeck in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹² Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹³

Die Gemeinde Windeck hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Sie wendet die oben beschriebenen Mindestinhalte jedoch in der Praxis zum Teil schon an. So orientiert sie sich nach eigener Aussage bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Gemeinde Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. Nach eigener Aussage bemüht sich Windeck um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Gemeinde minimieren.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Windeck verfügt über keine nennenswerten Anlagen. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und –anlagen Gemeinde Windeck zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	1.875
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	995
davon Anteile am kommunalen Versorgungsrücklagefonds in Tausend Euro	995
Ausleihungen	1

Die **Gemeinde Windeck** hat keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Gemeinde hat dies bisher

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

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

nicht für erforderlich gehalten, weil sie aufgrund der vergleichsweise hohen Liquiditätskredite überschüssige Liquidität in erster Linie zum Abbau dieser nutze.

Aufgrund von möglichen kurzfristig hohen Liquiditätskreditbeständen könnten jedoch auch für die Gemeinde Windeck grundsätzliche Regelungen zur Anlage von Geldmitteln sinnvoll sein. Eine entsprechende Vorgabe trifft auch der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW zur Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände.¹⁴

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 Windeck 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.

→ **Empfehlung**

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

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Gemeinde 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 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.

¹⁴ RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012.

- 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 Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ 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 Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Windeck 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 Windeck in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

¹⁵ 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 2023/2024 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren bis 2021 kann die Gemeinde Windeck die gestiegenen Aufwendungen weitgehend durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Dieses gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2023/2024 für die Zukunft nicht mehr. Zu den seit 2018 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturenfalligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	54	E1	Die Gemeinde Windeck sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.	56
F2	Die Gemeinde Windeck hat noch kein Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen eingerichtet. Die bisherige Berichterstattung beschränkt sich im Wesentlichen auf pflichtige Berichterstattungen zum NKF-CUIG und zum Stand des HSK an die Kommunalaufsicht. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine standardisierte, unterjährige Berichterstattung zur aktuellen Entwicklung des Haushalts und zum HSK.	57	E2.1	Die Gemeinde Windeck sollte Maßnahmen ergreifen um sich zukünftig den gesetzlichen Fristen bei der Erstellung, Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse anzunähern.	58
			E2.2	Die Gemeinde Windeck sollte ihr unterjähriges Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen ausbauen. Neben der Berichterstattung nach dem NKF-CUIG sollten die Quartalsberichte auf Basis der Ergebnisrechnung eine Prognose zum Jahresende einschließlich Angaben zu Abweichungen beinhalten. Ein standardisiertes Controlling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.	58
F3	Der Planansatz für investive Auszahlungen wird jährlich durch Ermächtigungsübertragungen erheblich erhöht. Es gelingt der Gemeinde Windeck bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen.	59	E3.1	Die Gemeinde Windeck sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Das schafft Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.	59

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Gemeinde Windeck sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, 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.	61
F4	Die Gemeinde Windeck hat bislang keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen.	62	E4	Die Gemeinde Windeck sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe und Standards sollten festgelegt werden.	63
F5	Die Gemeinde Windeck bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel derzeit dezentral. Die Gemeinde hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.	63	E5	Die Gemeinde Windeck sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte die Gemeinde ihr Vorhaben zeitnah umsetzen, eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln aufzubauen. Diese sollte neben der Fördersumme auch Informationen zu Auflagen und Fristen enthalten. Hierauf aufbauend sollte die Gemeinde ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden.	64
F6	Die Gemeinde Windeck hat bislang keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	64	E6	Die Gemeinde Windeck sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Kreditmanagement zusammenfassen.	65
F7	Die Gemeinde Windeck verfügt über keine nennenswerten Anlagen. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich fixiert.	66	E7	Die Gemeinde Windeck sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	67

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Windeck 2018	Windeck aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	103	102	87,66	101	104	108	115	42
Eigenkapitalquote 1	-4,21	-1,81	-1,81	23,73	35,81	41,64	66,41	42
Eigenkapitalquote 2	31,01	31,68	27,45	56,19	66,29	76,85	90,68	42
Fehlbetragsquote	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß							
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	41,24	32,57	17,73	26,47	31,52	37,86	56,32	42
Abschreibungsintensität	9,94	8,99	4,43	7,77	9,26	10,30	13,02	42
Drittfinanzierungsquote	72,88	74,90	32,07	54,69	61,83	72,46	95,95	39
Investitionsquote	54,59	346	5,56	81,08	116	160	409	42
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	55,24	60,46	60,46	85,57	94,03	99,50	114	42
Liquidität 2. Grades	14,35	19,24	13,91	52,37	108	164	1.249	42
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß							
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	34,50	26,37	1,02	4,82	6,96	9,43	26,37	42
Zinslastquote	0,70	0,39	0,00	0,29	0,53	0,77	3,59	42
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	38,09	39,83	35,45	55,27	60,32	69,51	78,20	42
Zuwendungsquote	48,77	49,75	6,17	13,54	19,65	27,55	49,75	42
Personalintensität	22,94	25,09	10,16	14,59	18,01	20,47	25,42	42
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,97	16,32	6,97	16,42	17,82	20,11	30,74	42

Kennzahlen	Windeck 2018	Windeck aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	43,22	44,01	37,34	42,94	45,22	49,69	60,42	42

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-907	825	313	408	2.347	
Gewerbesteuern	3.496	3.755	4.064	3.462	4.513	3.858
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	7.000	7.526	7.862	7.535	8.269	7.638
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	429	542	598	653	714	715
Schlüsselzuweisungen	10.397	11.646	12.483	13.410	14.083	12.404
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	689	715	741	757	673	715
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt	1.232	1.232	821	1.694	0	996
Summe der Erträge	23.242	25.416	26.569	27.512	28.253	25.203
Steuerbeteiligungen	717	834	519	476	564	622
Allgemeine Kreisumlagen	8.088	7.820	8.568	9.063	8.496	8.407

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Summe der Aufwendungen	8.805	8.654	9.087	9.539	9.061	9.029
Saldo	14.438	16.763	17.482	17.973	19.192	17.120

Tabelle 4: Eigenkapital Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2019 bis 2021

Kennzahlen	2019	2020	2021
Eigenkapital	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	5.507	5.099	2.847
Eigenkapital 1	-5.507	-5.099	-2.847
Sonderposten für Zuwendungen	42.940	41.802	46.456
Sonderposten für Beiträge	6.671	6.374	6.080
Eigenkapital 2	44.103	43.077	49.784
Bilanzsumme	135.560	147.726	157.193

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2019 bis 2021

Kennzahlen	2019	2020	2021
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	11.340	22.901	21.435
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	36.000	34.497	39.444
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	620	915	1.032
Sonstige Verbindlichkeiten	743	453	746

Erhaltene Anzahlungen	5.383	8.246	9.279
Gesamtverbindlichkeiten	54.112	67.086	72.078

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	54.112	67.086	72.078
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	56.700	58.207	54.638
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	110.812	125.294	126.716

*Gemeindewerke Windeck Betriebszweig Wasser, Gemeindewerke Windeck Betriebszweig Abwasser, Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft Windeck mbH, Stromnetzgesellschaft Windeck mbH und Co. KG, Kabelmetal gGmbH.

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2019 bis 2021

Kennzahlen	2019	2020	2021
Jahresergebnis	313	408	2.252
Gewerbesteuer	4.064	3.462	4.619
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.862	7.535	8.269
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	598	653	714
Schlüsselzuweisungen vom Land	12.483	13.410	14.083
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	821	1.694	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	0	0	0
Summe der Erträge	25.828	26.755	27.685
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	8.568	9.063	8.496
Steuerbeteiligungen	519	476	564
Summe der Aufwendungen	9.087	9.539	9.061
Saldo der Bereinigungen	16.741	17.216	18.625
Saldo der Sondereffekte	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.428	-16.808	-16.373
Abweichung vom Basisjahr	0	-380	55

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Gemeinde Windeck in Tausend Euro 2019 bis 2021

Kennzahlen			
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.428	-16.808	-16.373
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-197	-702	-298

Kennzahlen			
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-135	52,62	-50,63
Jugendamtsumlage	7.426	7.944	8.933
Saldo aus Sozialleistungen	-7.758	-8.593	-9.282
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-8.670	-8.215	-7.091
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	455	1.579

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck 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 Windeck hatte zum Prüfungszeitpunkt keine **organisatorischen Regelungen** für eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen und der einheitlichen Durchführung von Vergabeverfahren getroffen. Sie hat aber den Handlungsbedarf erkannt und schon vor der Prüfung mit dem Aufbau einer **zentralen Vergabestelle** begonnen. Damit schafft die Gemeinde Windeck einen wichtigen Baustein für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren.

Ein entsprechendes Regelwerk in Form einer **Vergabeordnung** hat die Gemeinde Windeck bereits ebenfalls erarbeitet. Dabei sollte die Gemeinde eine möglichst einheitliche Regelung für alle Bereiche der Verwaltung zur Durchführung von Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle anstreben.

Die **Maßnahmenbetrachtung** zeigte bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren Optimierungsbedarfe.

Eine regelmäßige interne **Prüfung** der getätigten Vergaben findet in Windeck nicht statt. Gleichwohl erhöht eine fachliche Überprüfung von Vergabeverfahren die Rechtssicherheit und stellt einen wichtigen Beitrag zur **Korruptionsprävention** dar. Daher empfiehlt die gpaNRW, eine regelmäßige Vergabeprüfung vorzunehmen. Im Bereich der Korruptionsprävention hat die Gemeinde Verhaltensregeln zur Annahme von Belohnungen und Geschenken verschriftlicht. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt.

Eine **Schwachstellenanalyse** mit Beteiligung der Beschäftigten hat bisher nicht stattgefunden. Mit einer Schwachstellenanalyse könnten die Bediensteten sensibilisiert und besonders korrupsionsgefährdete Bereiche der Gemeindeverwaltung ermittelt werden. Die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes sehen zudem vor, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

Auch für den Bereich der **Sponsoringleistungen** hat die Gemeinde bislang noch keine Rahmenbedingungen verschriftlicht. Verbindliche Regelungen geben Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dienen dem Schutz der Beschäftigten.

Bei der Betrachtung der **Abweichungen vom Auftragswert** wurde deutlich, dass diese im Vergleichsjahr 2022 niedriger als bei den meisten anderen Kommunen sind. Bei der Organisation des Nachtragswesens bietet sich künftig eine stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle an. Die Gemeinde sollte das Nachtragswesen zentral steuern. Es sollte eine systematische Erfassung von Nachträgen erfolgen, damit Auswertungen der Nachträge im Hinblick auf Umfang und beteiligter Unternehmen möglich sind.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

In der Gemeinde Windeck befindet sich eine eigene zentrale Vergabestelle innerhalb der Gemeindeverwaltung im Aufbau.

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

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

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

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

Bisher gab es in der **Gemeinde Windeck** keine zentrale Vergabestelle. Die Vergabeverfahren wurden dezentral in den einzelnen Fachbereichen durchgeführt. Der Großteil der Vergaben betrifft die Bereiche Tiefbau und Hochbau. Bei größeren Bauprojekten setzt die Gemeinde Windeck in der Regel ein Ingenieurbüro zur Begleitung der Maßnahme ein. Zusätzlich wendet sich die Gemeinde nach eigenen Angaben bei vergaberechtlichen Fragen oder eventuellen Unsicherheiten im Vergabeverfahren an einen Rechtsanwalt.

Vergabeverfahren erfordern ein breites vergaberechtliches Fachwissen. Dieses muss in der Gemeinde Windeck bisher an vielen Stellen in der Verwaltung vorgehalten werden. Aus Sicht der gpaNRW sind mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle viele Vorteile verbunden. Dazu gehören:

- komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen einer Kommune werden standardisiert bearbeitet,
- die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus einer Dienstanweisung für das Vergabewesen der Kommune werden einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt,
- durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden,
- wiederkehrende pflichtige Aufgaben wie Veröffentlichungen sowie die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen, die Abfragen an das Wettbewerbsregister, die Bieterkommunikation, die Vergabedokumentation und die Benachrichtigungen an Bieterfirmen über nicht berücksichtigte Angebote werden konsequent und effizient ausgeführt.
- die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

Nach eigenen Angaben hat die Gemeinde Windeck den Handlungsbedarf erkannt. Die Gemeinde hat bereits mit der Umsetzung der zentralen Vergabestelle begonnen. Dazu hat die Gemeinde einen Stellenanteil von 0,24 bis 0,30 innerhalb der Organisationseinheit „Zentrale Dienste“ vorgesehen. Es ist beabsichtigt, zwei Personen mit den Aufgaben der zentralen Vergabestelle zu betrauen, so dass eine gegenseitige Vertretungssituation ermöglicht wird.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die angestrebte zentrale Vergabestelle umsetzen und damit die Voraussetzungen für eine Bündelung des komplexen Fachwissens und eine standardisierte Durchführung von Vergabeverfahren schaffen.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck hat noch während der Prüfung eine Vergabeordnung in Kraft gesetzt. Diese zeigt noch Optimierungsbedarfe.

Die Gemeinde Windeck hat im Laufe der Prüfung eine Vergabeordnung erarbeitet und in Kraft gesetzt. Nach eigenen Angaben wurden wesentliche Bestandteile dieser Vergabeordnung bereits gelebt.

Die Gemeinde Windeck hat in der Vergabeordnung die wichtigsten Rechtsnormen des Vergaberechts aufgeführt. Sie liefert eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vorgaben, die bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen zu beachten sind. An einigen Stellen sollte die Gemeinde Windeck inhaltliche Anpassungen vor Inkrafttreten vornehmen.

In § 8 der Vergabeordnung hat die Gemeinde die Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle, der Vergabestellen sowie der Bedarfsstellen geregelt. In Abs. 3 sind die Begrifflichkeiten Vergabestelle und Bedarfsstelle näher definiert:

- Vergabestellen sind die Organisationseinheiten, denen (nach Anlage 1 der Vergabeordnung) die sachliche Vergabeentscheidung hinsichtlich des eignen Bedarfs oder dessen anderer Bedarfsstellen zugewiesen sind. Konkret sind in Anlage 1 der Fachbereich 4 – Bauen, Gebäudemanagement, Infrastruktur und Liegenschaften- sowie die Gemeindewerke als Vergabestellen benannt.
- Bedarfsstellen sind alle Fachbereiche und Stabstellen gemäß dem jeweils geltenden Verwaltungsgliederungsplan.

Nach Abs. 4 sind alle Ausschreibungs- und Vergabeverfahren die oberhalb der EU-Schwellenwerte liegen durch die zentrale Vergabestelle abzuwickeln. Gleiches gilt hinsichtlich der Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte für die Bedarfsstellen. Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren der Vergabestellen (Fachbereich 4 sowie Gemeindewerke) werden von diesen ohne Einbindung der zentralen Vergabestelle abgewickelt. In diesen Fällen führt die zentrale Vergabestelle gemäß dem Entwurf der Vergabeordnung lediglich eine stichprobenhafte Kontrolle der durchgeführten Ausschreibungs- und Vergabeverfahren durch.

Nach Angaben der Gemeinde Windeck wird im Fachbereich 4 sowie bei den Gemeindewerken bereits ein umfangreiches vergaberechtliches Fachwissen vorgehalten. Mit der Durchführung der Vergabeverfahren im Fachbereich 4 und den Gemeindewerken sollen die Ressourcen der zentralen Vergabestelle entlastet werden. Außerdem soll das bereits vorhandene Fachwissen in den beiden Bereichen weiterhin geschult und durch die praktische Tätigkeit weiter ausgebaut werden.

An dieser Stelle muss deutlich gemacht werden, dass ein Großteil der Vergabeverfahren in den beiden betreffenden Bereichen, z.B. durch Hoch- und Tiefbaumaßnahmen anfällt.

Die Gemeinde Windeck ist eine öffentliche Auftraggeberin und muss somit bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Dem liegen verschiedene Rechtsgrundlagen zugrunde, die von verschiedenen Normgebern erlassen worden sind. Wie bereits eingangs beschrieben, ist das Vergaberecht dadurch unübersichtlich und sehr komplex. Durch eine zentrale Vergabestelle kann dieses komplexe Fachwissen gebündelt und standardisiert bearbeitet werden.

Der überwiegende Teil der Ausschreibungsverfahren findet im Unterschwellenbereich statt. Um hier eine größtmögliche Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollte die zentrale Vergabestelle daher auch bei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich durch den Fachbereich 4 und die Gemeindewerke standardmäßig eingebunden werden. Eine Möglichkeit um dies zu gewährleisten wäre, einen einheitlichen Vergabeprozess für alle Bereiche der Gemeinde Windeck über die zentrale Vergabestelle zu etablieren und dabei auch den Fachbereich 4 und die Gemeindewerke einzubinden.

Zur Korruptionsprävention sollte die Gemeinde die Auftragsvergabe und die Auftragsdurchführung grundsätzlich trennen. Zumindest sollte die Submission der betreffenden Vergabeverfahren durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Damit wäre als Mindestmaß sichergestellt, dass die zentrale Vergabestelle Kenntnis von sämtlichen Vergabeverfahren erlangt, die durch den Fachbereich 4 und die Gemeindewerke durchgeführt werden. Außerdem sichert dieses Vorgehen die Einhaltung der o.a. Funktionstrennung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte zumindest die Submissionen aller Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle abwickeln. Darüber hinaus sollte die Gemeinde eine möglichst einheitliche Regelung für alle Bereiche der Verwaltung zur Durchführung von Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle anstreben.

Damit die Belegschaft nicht verunsichert und die Anwendung der Vergabeordnung erschwert wird, sollte das Regelwerk nicht zu häufig geändert werden müssen. Daher sollten die jeweils aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Vergabeordnung aufgeführt werden. Grund ist, dass die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfahren alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden. So müsste bei Änderungen – die nächste Überprüfung steht zum 01. Januar 2024 an – lediglich die Anlage aktualisiert werden und die Beschäftigten hätten auch bei sich ändernden Wertgrenzen alle maßgeblichen Vorgaben für die Vergabedurchführung in einem Dokument aktualisiert zusammengefasst.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Vergabeordnung aufführen.

Im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW festgestellt, dass die Gemeinde Windeck regelmäßig vor der Auftragserteilung zunächst die Entscheidung eines politischen Gremiums zur Auftragserteilung an den preisgünstigsten Anbieter herbeigeführt hat. Die Angebotswertung ist zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen und der preisgünstigste Anbieter ermittelt worden.

Das Vergabeverfahren schließt mit dem Zuschlag – also der Vergabeentscheidung – ab. Die Vergabevorschriften geben dazu vor, dass am Ende eines korrekt durchgeführten Vergabeverfahrens der Zuschlag auf das gem. den festgelegten Kriterien wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist (vgl. § 43 Abs. 1 UVgO, § 16d Abs. 1 Nr.4 VOB/A). Ein Ermessen besteht insofern gerade nicht. Damit stellt sich folgerichtig die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Ausschuss- oder Ratsentscheidung.

Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an das politische Gremium hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Kommune unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist nur unter strengen Anforderungen möglich und ggf. sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters verbunden. Bei geförderten Maßnahmen können Rückforderungsansprüche des Fördermittelgebers begründet werden.

Somit hat das politische Gremium nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Prüfung der korrekten Durchführung der Verfahrensschritte und eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein. Um dies qualifiziert durchführen zu können, ist eine entsprechende vergaberechtliche Kompetenz erforderlich.

Daher ist es sinnvoller, die politischen Gremien im Vorfeld, etwa im Zuge der Bedarfsermittlung einzubinden. Der Rat ist zudem bereits im Rahmen der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben.

Daneben macht es Sinn, die Politik über durchgeführte Vergaben in Kenntnis zu setzen. Viele Kommunen informieren daher die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

Aus Sicht der gpaNRW führt diese Art der Gremienbeteiligung zu einer vermeidbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens. Aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben zu den zu beachtenden Fristen (vgl. § 13 UVgO, §§ 10, 18 VOB/A) ist es erforderlich, die Vergabeverfahren zeitlich auf die Sitzungsplanung des jeweiligen Gremiums abzustimmen. Häufig gelingt dies nicht – die Folge sind vermehrte Dringlichkeitsentscheidungen.

Nach Berichterstellung hat die Gemeinde mitgeteilt, dass die Zuständigkeitsordnung entsprechend abgeändert wurde und eine Beteiligung der politischen Gremien vor der Einleitung und Durchführung einer Vergabe erfolgt.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁶

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen.

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.¹⁷ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁸ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch

¹⁶ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁷ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁸ 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.

eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die Vergaben von Lieferungen und Leistungen einer Kommune erfolgen nach dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. So ist es Ziel, eine bestimmte Leistung beziehungsweise ein bestimmtes Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten.

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

Dieses umfassende Rechtsgebiet ist zudem einer hohen Änderungsdynamik unterworfen, die es den mit den Vergabe beauftragten Bediensteten nicht einfach macht, die Verfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig treten bei der Bearbeitung Rechtsfragen auf, die weitere rechtliche Beratungen erfordern.

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

- Beabsichtigte Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden (Die Kommune kann Wertgrenzen festlegen, ab wann eine Vergabe der Rechnungsprüfung angezeigt werden soll). Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen der Rechnungsprüfung vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).
- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch die Rechnungsprüfung durchzuführen. Durch die Rechnungsprüfung ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die Rechnungsprüfung der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die Rechnungsprüfung bei der Submission und/oder bei Abnahmetermeninen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die Rechnungsprüfung über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich die Rechnungsprüfung vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten zumindest der Rechnungsprüfung angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.
- Ebenso ist die Rechnungsprüfung unverzüglich zu informieren, wenn Verfehlungen nach § 5 KorruptionsbG bekannt werden.

Wie viele andere der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW, hat die **Gemeinde Windeck** keine örtliche Rechnungsprüfung. Die Prüfung des Jahresabschlusses erfolgt durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (siehe Vorbericht). Nach Angaben der Ge-

meinde betrachtet die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stichprobenhaft einzelne Vergabemaßnahmen. Dabei handelt es sich allerdings um reine Ausnahmen, die gelegentlich bei größeren Projekten durchgeführt werden.

Eine standardisierte, regelmäßige Prüfung der Vergabeverfahren ist in Windeck bislang nicht vorgesehen. Auch innerhalb der eigenen Verwaltung hat die Gemeinde keine sachkundige Person bestellt, um die rechtmäßige Abwicklung von Vergaben zu prüfen.

Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

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

Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer regelmäßig durchgeführten Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck hat Verhaltensregeln zur Annahme von Geschenken verschriftlicht. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Sie hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt, bei der die Bediensteten beteiligt wurden.

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 KorruptionsbG¹⁹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Gemeinde Windeck** hat bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Nach eigenen Angaben hat sie über ein verwaltungsinternes Rundschreiben im Rahmen der Korruptionsprävention auf die Anwendung des der Anti-Korruptionserlass hingewiesen.

In der Geschäftsordnung und Allgemeinen Dienstordnung der Gemeinde Windeck wird in § 7 aus Teil B der Allgemeinen Dienstordnung auf die Regelungen zur Annahme von Geschenken eingegangen. Danach dürfen Bedienstete, auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses, Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf ihr Amt nur mit Zustimmung des Bürgermeisters/ der Bürgermeisterin annehmen. Geschenke im Wert von mehr als 20 Euro sind sozialen Zwecken zuzuführen.

In einer formellen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollten Regelungen enthalten sein, die die Annahme von Vergünstigungen regeln.

Vergünstigungen sind beispielhaft:

- Bargeld,
- Gutscheine,
- Eintrittskarten,
- Fahr- oder Flugtickets,
- Gewährung von Unterkunft,
- Reisen,

¹⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14 September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- Überlassung von Gegenständen (z.B. Autos, EDV, Kunstgegenstände),
- Vergünstigungen im Einkauf.

Grundsätzlich dürfen nach dem Beamtenstatusgesetz (BeamStG) und dem TVöD die Bediensteten keine Vergünstigungen annehmen. Eine Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen nur mit Zustimmung des Dienstherrn den Bediensteten ermöglicht.

Die von einer Kommune geschafften Ausnahmen sollten mindestens folgende Regelungen beinhalten:

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

Um die eigenen Regelungen zur Korruptionsprävention übersichtlich zu erfassen und weiter zu ergänzen sowie um die Beschäftigten zu sensibilisieren, sollte die Gemeinde Windeck eine Dienstanweisung Korruptionsprävention erstellen. Die gpaNRW hat eine Musterdienstanweisung zur Korruptionsprävention²⁰ veröffentlicht. Diese Dienstanweisung könnte die Gemeinde als Hilfestellung zur Erstellung einer eigenen, auf die Gegebenheiten und Anforderungen der Gemeinde Windeck zugeschnittenen Dienstanweisung nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte zur besseren Übersicht und auch zur Sensibilisierung der Beschäftigten die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen.

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

Der Korruptionsprävention dient es auch, eine Korruptionsschutzbeauftragte beziehungsweise einen Korruptionsschutzbeauftragten zu benennen. Korruptionsschutzbeauftragte sind besonders fortgebildete Bedienstete auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Sie unterstützen bei der Korruptionsbekämpfung, beraten in Fragen der Korruptionsprävention und stehen insbesondere als Ansprechpartner im Falle eines Korruptionsverdachtsfalls zur Verfügung.

²⁰ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

Hier hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz zu beauftragen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson könnte die Gemeinde zusätzlich einen Korruptionsbeauftragten bzw. eine Korruptionsbeauftragte bestellen.

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche noch nicht festgelegt.

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

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Gemeinde Windeck hat ihre individuellen korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht ermittelt. Auch eine Schwachstellenanalyse führte sie bisher noch nicht durch. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat die Verwaltung aber bereits angekündigt, diese gesetzliche Vorgabe künftig umzusetzen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dieses bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Auf Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände haben daher viele Kommunen mit der Umsetzung auf den Abschluss der nationalen Gesetzgebung gewartet. Dies trifft auch auf die Gemeinde Windeck zu.

Mittlerweile stimmte der Bundesrat dem Gesetzesentwurf allerdings zu und das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) trat am 2. Juli 2023 in Kraft. Nun ist zeitnah mit dem Entwurf eines Landesgesetzes zu rechnen.

Demzufolge ist eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des HinSchG auf die öffentliche Verwaltung jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen beispielsweise, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen Workflow zum vertraulichen Umgang mit Hinweisgebenden zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

→ **Empfehlung**

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

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.

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

Die **Gemeinde Windeck** verfügt derzeit nicht über schriftliche Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen.

Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen oder Festschriften bestehen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte sich eine Gemeinde/Kommune schon frühzeitig mit dem Thema Sponsoring auseinandersetzen, um Sponsoring deutlich von Korruption abzugrenzen. Das Thema Sponsoring kann kurzfristig relevant werden, dann sollten verbindliche Regelungen vorliegen und die damit verbundenen Fragestellungen sollten den Beschäftigten bewusst sein. Regelungen geben Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dienen dem Schutz der Beschäftigten.

Nach Ansicht der gpaNRW sollten für Sponsoringleistungen Regelungen in Form einer Dienstanweisung festgehalten werden, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten:

- Zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (die gpaNRW empfiehlt max. zwei Jahre),
- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Amtes für Finanzen und Steuern zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,
- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und
- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²¹ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine gemeindliche Dienstanweisung. Als weitere Grundlage kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²² Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Gemeinde Windeck gehört im Vergleichsjahr 2022 zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigeren Abweichungen der Abrechnungssummen von den jeweiligen Auftragswerten.

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 25.000 Euro²³.

²¹ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

²² Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

²³ sämtliche in diesem Bericht genannten Beträge sind Netto-Beträge

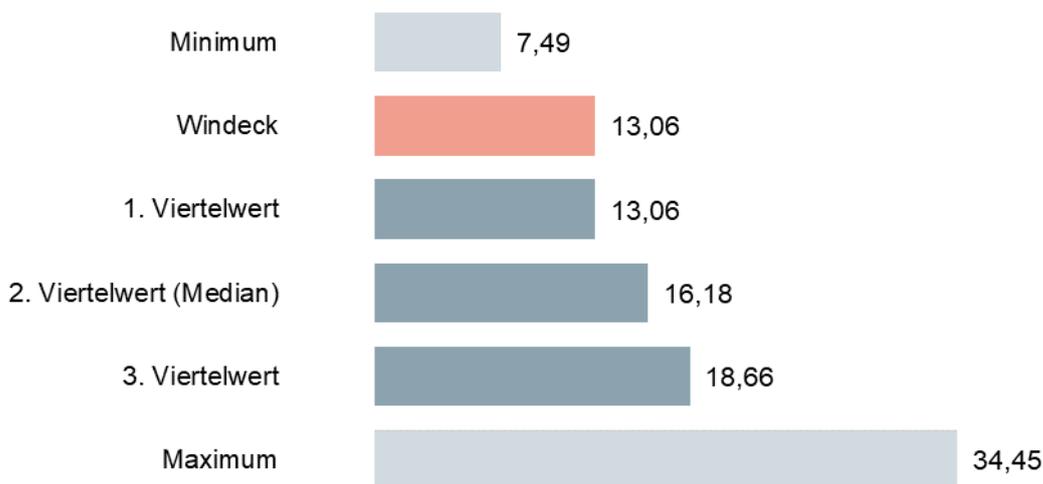
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.901.109,35	
Abrechnungssummen	8.269.951,42	
Summe der Unterschreitungen	288.428,78	3,65
Summe der Überschreitungen	657.270,85	8,32

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde Windeck 19 Maßnahmen ab 25.000 Euro abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 496.829 Euro. In die Berechnung der Kennzahl bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Vielmehr berücksichtigt die gpaNRW die Abweichungen in Summe

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Windeck damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Im Vergleichsjahr 2022 gehört die Gemeinde Windeck zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringeren Abweichungen der Abrechnungssumme vom Auftragswert. Die Überschreitungen waren mit einem Anteil von 11,71 Prozent deutlich höher als die Unterschreitungen mit 1,35 Prozent.

Auf den ersten Blick könnten besonders Unterschreitungen sehr erfreulich sein, belasten sie doch die Gemeindekasse geringer. Entscheidend ist aber, die Abweichungen vom Auftragswert gering zu halten. Denn geringe Abweichungswerte geben Hinweise auf eine sorgfältige Mengenermittlung und eine vollständige Leistungsbeschreibung als wesentliche Grundlage eines Vergabeverfahrens. Andernfalls führen erhebliche Abweichungen häufig zu nachträglichen Forderungen des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen.

Die Abweichungen der Abrechnungssumme zum Auftragswert schwanken in den drei betrachteten Jahren. Während im Jahr 2022 die Abweichung bei rund 13 Prozent lag, zeigte sich im Jahr 2021 mit rund acht Prozent eine noch geringere Abweichung der Auftragssumme vom Auftragswert.

Die Abweichung im Vergleichsjahr 2023 ist mit rund 38 Prozent deutlich höher ausgefallen. Allerdings lagen für das Jahr 2023 zum Zeitpunkt der Datenerhebung erst sechs schlussgerechnete Maßnahmen zu Grunde, so dass das Ergebnis wenig aussagekräftig ist.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Gemeinde Windeck sieht in der Entwurfsfassung der geplanten Vergabeordnung Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen vor. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet bislang nicht statt.

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

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*

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

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen nicht immer jede Unwegsamkeit im Vorfeld ersichtlich ist.

In dem bereits vorhandenen Entwurf der Vergabeordnung der **Gemeinde Windeck** finden sich in § 33 Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen.

In Abs. 4 ist geregelt, dass die Bedarfsstelle die fachliche und technische Notwendigkeit von Nachträgen und Auftragsänderungen zu prüfen, nachvollziehbar zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren hat. Überschreitet der Wert des Nachtrags oder die Summe aller Nachträge den ursprünglichen Auftragswert um 25 Prozent oder 30.000 Euro, sind die Vergabeunterlagen der zentralen Vergabestelle für eine weitere vergaberechtliche Prüfung zu übermitteln. Die abschließende Entscheidung über die Erteilung des Auftrags trifft die zentrale Vergabestelle in Zusammenarbeit mit der Bedarfsstelle.

Die gpaNRW befürwortet grundsätzlich die getroffene Regelung mit den festgelegten Wertgrenzen zum Umgang mit Nachträgen. Allerdings trifft die Gemeinde Windeck in § 33 Abs. 5 der Vergabeordnung, auch im Bereich des Nachtragswesens wieder eine gesonderte Regelung für die beiden Vergabestellen, Fachbereich 4 und die Gemeindewerke.

Gemäß dem Wortlaut von Abs. 5 ist bei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, die von den Vergabestellen durchgeführt werden, die zentrale Vergabestelle über Auftragsänderungen und Nachträgen in Kenntnis zu setzen. Nach Abschluss des entsprechenden Vergabeverfahrens sind der zentralen Vergabestelle der Vergabevermerk sowie die dazugehörigen Unterlagen zu den vorgenommenen Auftragsänderungen und Nachträgen zu übermitteln.

Für Auftragsänderungen und Nachträge sind wie bei der Erstvergabe die einschlägigen Vorschriften in der jeweiligen Fassung zu beachten (vgl. Kapitel 2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert). Das betrifft hier speziell die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen mit einer vergaberechtlichen Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen sowie der wirtschaftlichen Bewertung oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Mengenmehrungen werden meist ohnehin ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht dokumentiert und begründet. Daher hat sich eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab einer zu bestimmenden Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle bewährt.

Wie bereits beschrieben, hat die Gemeinde Windeck in dem Entwurf der Vergabeordnung bereits Wertgrenzen für den Umgang mit Nachträgen festgelegt. Wie ebenfalls schon im Kapitel 2.3.1 ausgeführt, bietet sich auch hier an, eine einheitliche Vorgehensweise für alle Bereiche in der Gemeinde zu etablieren und auf einen Sonderweg für die beiden sogenannten Vergabestellen zu verzichten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte in Betracht ziehen, die in der Entwurfsfassung der Vergabeordnung genannten Regelungen der Bedarfsstellen zum Umgang mit Nachträgen einheitliche für alle Bereich der Gemeindeverwaltung umzusetzen.

Ein zentrales Nachtragsmanagement, in dem die Gemeinde die entstandenen Nachträge festhält, ist bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Gemeinde Windeck wertet die Nachträge

auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Aus Sicht der gpaNRW sollten die entstanden Nachträge erfasst und damit eine Möglichkeit zur zentralen Auswertung geschaffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge festlegen. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	In der Gemeinde Windeck befindet sich eine eigene zentrale Vergabestelle innerhalb der Gemeindeverwaltung im Aufbau.	79	E1	Die Gemeinde Windeck sollte die angestrebte zentrale Vergabestelle umsetzen und damit die Voraussetzungen für eine Bündelung des komplexen Fachwissens und eine standardisierte Durchführung von Vergabeverfahren schaffen.	80
F2	Die Gemeinde Windeck hat noch während der Prüfung eine Vergabeordnung in Kraft gesetzt. Diese zeigt noch Optimierungsbedarfe.	80	E2.1	Die Gemeinde Windeck sollte zumindest die Submissionen aller Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle abwickeln. Darüber hinaus sollte die Gemeinde eine möglichst einheitliche Regelung für alle Bereiche der Verwaltung zur Durchführung von Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle anstreben.	82
			E2.2	Die Gemeinde Windeck sollte die aktuellen Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart als Anlage zur Vergabeordnung aufführen.	82
F3	Die Gemeinde Windeck verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Sie hat keine Regelungen zur Überprüfung der Vergabeverfahren erlassen.	83	E3	Die Gemeinde Windeck sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben schaffen. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.	85
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	Die Gemeinde Windeck hat Verhaltensregeln zur Annahme von Geschenken verschriftlicht. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention fehlt. Sie hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt, bei der die Bediensteten beteiligt wurden.	85	E4.1	Die Gemeinde Windeck sollte zur besseren Übersicht und auch zur Sensibilisierung der Beschäftigten die korruptionspräventiven Regelungen in einer eigenen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen.	87
			E4.2	Die Gemeinde Windeck sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als	88

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				zentrale Ansprechperson könnte die Gemeinde zusätzlich einen Korruptionsbeauftragten bzw. eine Korruptionsbeauftragte bestellen.	
F5	Die Gemeinde Windeck hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche noch nicht festgelegt.	88	E5.1	Die Gemeinde Windeck sollte künftig eine Schwachstellenanalyse zur vertiefenden Korruptionsprävention unter Einbeziehung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Hiermit kann sie gefährdete Bereiche lokalisieren und nötigenfalls Maßnahmen ergreifen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.	89
			E5.2	Die Gemeinde Windeck sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	89
Sponsoring					
F6	Die Gemeinde Windeck hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	89	E6	Die Gemeinde Windeck sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen.	91
Nachtragswesen					
F7	Die Gemeinde Windeck sieht in der Entwurfsfassung der geplanten Vergabeordnung Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen vor. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet bislang nicht statt.	93	E7.1	Die Gemeinde Windeck sollte in Betracht ziehen, die in der Entwurfsfassung der Vergabeordnung genannten Regelungen der Bedarfsstellen zum Umgang mit Nachträgen einheitliche für alle Bereich der Gemeindeverwaltung umzusetzen.	94
			E7.2	Die Gemeinde Windeck sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Zusätzlich sollte sie verbindliche Bearbeitungsregelungen für Nachträge festlegen. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung, ergeben.	95
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Windeck zeigte Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.		E8.1	Die Gemeinde Windeck sollte zukünftig darauf achten, die vorgeschriebenen Ex-Ante Bekanntmachungspflichten zu erfüllen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.2 Die Gemeinde Windeck sollte sicherstellen, dass die vorgeschriebenen Ex-Post-Veröffentlichungen erfolgen und in der jeweiligen Vergabeakte dokumentiert werden.	
			E8.3 Die Gemeinde Windeck sollte die Informationen, die als Grundlage für die Wahl der Vergabeart dienen, üblicherweise in einem Vergabevermerk festhalten. Dieser hilft der Kommune die Vergabeentscheidung entsprechend zu dokumentieren.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck 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 war 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 zählte für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stand dabei im Fokus.

Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation in den Schulen nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Vielerorts musste 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 zukünftig in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in den Schulen zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik an Schulen

Die gpaNRW stellt im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung diverse Optimierungspotenziale bei den Steuerungsprozessen sowie den Sicherheitsstrukturen der Schul-IT in Windeck fest.

Für die **Digitalisierung** an ihren Schulen hat die Gemeinde Windeck, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, einen pragmatischen Ansatz gewählt. Allerdings sind für die **Steuerung** wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen nicht hinreichend formalisiert. Die größtenteils

informellen Strukturen stellen hohe Anforderungen an alle handelnden bzw. beteiligten Personen, da ein Rückgriff auf dokumentierte Abläufe bislang nicht möglich ist. In der Vergangenheit entwickelten sich in Windeck bereits Eigendynamiken. So beschaffte eine Schule digitale Endgeräte ohne Beteiligung des Schulträgers. Nach eigenen Angaben liegen der Kommune keine Informationen über diese Geräte vor. Eine Einbindung in die vorhandenen IT-Managementsysteme erfolgte nicht.

Auch vor diesem Hintergrund sollte die Gemeinde Windeck dringend die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess optimieren. Er sollte für alle Beteiligten verbindliche Regeln und Abläufe enthalten. Zudem benötigt die Gemeinde Windeck an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die gesamte IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten. Nur so kann sie einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und die weitere Digitalisierung sowie anstehende Ersatzbeschaffungen planen.

Die **Ausstattungsquote** mit vom Schulträger beschafften, pädagogisch genutzten IT-Endgeräten ist sowohl an den Grundschulen, als auch an der Gesamtschule, sehr niedrig. Zudem konnte die Gemeinde nur einen Teil der Unterrichtsräume mit moderner Präsentationstechnik ausstatten. Dieser Aspekt kann eine moderne und zeitgemäße Unterrichtsgestaltung erschweren.

Des Weiteren besteht Optimierungsbedarf hinsichtlich der unterdurchschnittlich ausgeprägten **IT-Sicherheitsstrukturen** an den Schulen der Gemeinde Windeck. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

- den Schulträger bei der sachgerechten und zielgerichteten IT-Ausstattung seiner Schulen zu unterstützen,
- Hinweise für wirtschaftliche Steuerungs- und Ausstattungsprozesse zu geben,

- IT-Sicherheitsrisiken zu minimieren und
- für unterschiedliche Aufgabenstellungen praxisnahe Lösungs- und Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden.

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ Feststellung

Bei der Steuerung der Schul-IT bestehen in der Gemeinde Windeck Defizite.

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 fort-schreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektpla-nung 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 ver-einheitlichen 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-Support²⁴, 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 Windeck** ist Schulträger von vier Grundschulen und einer Gesamtschule.

Schulen der Gemeinde Windeck im Schuljahr 2022/23

Schule	Klassen	Schülerinnen und Schüler
Gemeinschaftsgrundschule Bodenbergschule	4	101
Gemeinschaftsgrundschule (Verb.) Ernst-Moritz-Roth	8	198
Gemeinschaftsgrundschule Leuscheid	4	106
Gemeinschaftsgrundschule Sonnenbergschule	12	252
Gesamtschule Windeck	32	808
Summe	60	1.465

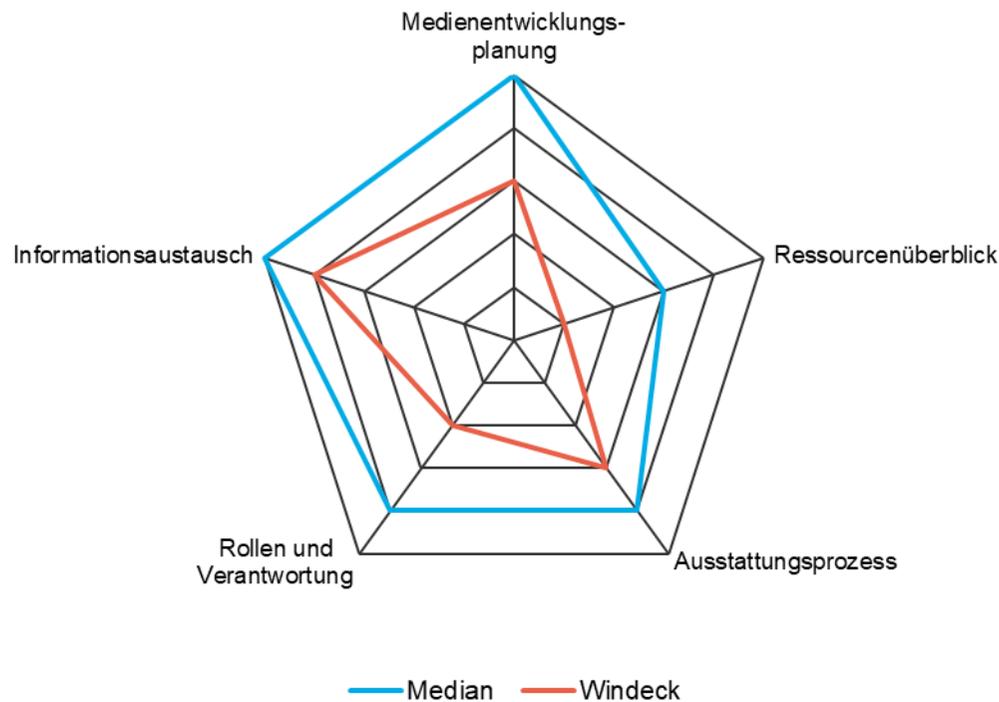
Die Standorte der Gemeinschaftsgrundschule Ernst-Moritz-Roth befinden sich in den Ortsteilen Dattenfeld und Herrchen. Auch die Gesamtschule hat mehrere Standorte. Die Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufe fünf bis sieben werden im Ortsteil Rosbach beschult. Die älteren Schülerinnen und Schüler besuchen den Standort in Herchen.

Neben den o. g. Schulen in kommunaler Trägerschaft ist in Herchen das Bodelschwingh-Gymnasium beheimatet. Träger ist die evangelische Kirche im Rheinland. Darüber hinaus befindet sich in Windeck eine Förderschule des Rhein-Sieg-Kreises mit Standorten in den Ortsteilen Rossel und Herchen. Die gpaNRW betrachtet im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nur die o. g. Schulen in kommunaler Trägerschaft.

²⁴ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Windeck zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus. Die Indexlinie gibt die interkommunalen Medianwerte wieder.

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



Die Erfüllungsgrade der Gemeinde Windeck liegen im interkommunalen Vergleich allesamt unterhalb der jeweiligen Medianwerte. Optimierungspotentiale stellt die gpaNRW in jeder der fünf Anforderungen fest.

Alle Schulen in gemeindlicher Trägerschaft haben ihre Anforderungen an die IT-Ausstattung in pädagogischen Medienkonzepten formuliert. Sie enthalten unter anderem die konkreten Bedarfe der einzelnen Schulen. Dies sind insbesondere:

- Auf- bzw. Ausbau des WLAN-Netzes,
- Beschaffung von Tablets,
- Beschaffung moderner Präsentationstechniken,
- Fortbildungen.

Darauf aufbauend hat die Kommune technisch-pädagogische Einsatzkonzepte (TPEK) entwickelt. Sie sind für die Beantragung von Fördermitteln aus dem Digitalpakt erforderlich gewesen. Die Konzepte sehen insbesondere den Auf- bzw. Ausbau der digitalen Infrastruktur vor. Beschaffungen von digitalen Endgeräten und Präsentationsgeräten berücksichtigen sie nicht.

Konkrete Kostenschätzungen und Zeitpläne für die Umsetzung enthalten die vorliegenden Konzepte nicht. Auch eine schulübergreifende Ausstattungsstrategie (Medienentwicklungsplan) hat die Gemeinde bislang nicht erarbeitet.

Die Medienentwicklungsplanung ist ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Neben den pädagogischen Anforderungen betrachtet sie folgende Aspekte:

- Gebäudeinfrastruktur,
- IT-Sicherheit,
- Datenschutz,
- Fortbildungsbedarfe,
- finanzielle Rahmenbedingungen.

Medienentwicklungspläne enthalten in der Regel Vorgaben zur IT-Grundstruktur, Ausstattung, Support, Betrieb und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen.

Ein Medienentwicklungsplan bietet daher eine fundierte Grundlage für eine vorausschauende Planung für die Weiterentwicklung der IT an Schulen. Er beschreibt die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen, inklusive der erforderlichen Ressourcen, verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt. Er kann so dazu beitragen, das Risiko von Fehlplanungen zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte dringend ihre Strategie zur weiteren Digitalisierung der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Grundlage sollten die vorliegenden und weiterzuentwickelnden Medienkonzepte sein. Der Medienentwicklungsplan sollte konkrete Projektpläne und Meilensteine enthalten.

Den Prozess zur Ausstattung der Schulen hat die Gemeinde Windeck bislang nicht formal festgelegt. Nach Angaben der Kommune soll die Schule den Bedarf an die Schulverwaltung melden. Nach Abstimmung mit der gemeindlichen IT soll die Beschaffung durch die zentrale Beschaffungsstelle erfolgen. Für die Installation und Integration ist wiederum die gemeindliche IT zuständig. Viele andere Kommunen gehen ähnlich pragmatisch vor.

Nach Angaben der Gemeinde ist es in der Vergangenheit aber zu deutlichen Abweichungen vom o. g. Beschaffungsprozess gekommen. Sie wurde bei der Beschaffung von IT-Endgeräten und Präsentationsmedien nicht beteiligt. Die betreffenden Geräte werden auch nicht durch die Gemeinde verwaltet. Eine Einbindung in die von der Gemeinde aufgebaute IT-Struktur erfolgte ebenfalls nicht.

Dieses Beispiel zeigt, dass es aufgrund fehlender verbindlicher, schriftlicher Regelungen schnell zu einer Eigendynamik kommen kann. Hierdurch steigt unter anderem die Gefahr eines unwirtschaftlichen Ressourceneinsatzes.

So erschwert das Vorgehen beispielsweise den von der Gemeinde Windeck angestrebten Abbau heterogener IT-Systeme. Eine homogene IT-Ausstattung bietet folgende Vorteile:

- Supportaufwand minimieren,
- Systemkompatibilitäten gewährleisten,
- Sicherheitsstrukturen optimieren,
- Kostenvorteile erzielen,
- Fortbildungsaufwand reduzieren.

Vor diesem Hintergrund nutzen einigen Kommunen verbindliche Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards (Warenkorb). Dieses Instrument kann zudem die Beschaffungsabläufe beschleunigen. So könnten für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- und Genehmigungswege gelten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte im Medienentwicklungsplan auch den Prozess der IT-Ausstattung für alle Beteiligten verbindlich festlegen. Ein schriftlich fixierter Warenkorb kann die Homogenisierung der IT-Ausstattung unterstützen.

Auch Aufgaben bzw. Zuständigkeiten bei der Betreuung der Schul-IT konnte die Gemeinde Windeck bislang nicht hinreichend definieren bzw. regeln. Nach eigenen Angaben orientiert sie sich zwar an der Empfehlung des Landes Nordrhein-Westfalen und der kommunalen Spitzenverbände. Sie sieht eine Übernahme des First-Level-Supports durch die Schulen vor. Die Schulträger sind hingegen für den Second-Level-Support zuständig. Die Gemeinde weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Abgrenzung schwierig sei, da nicht alle Schulen Medienkoordinatoren haben. In den TPEKs hat die Gemeinde daher die Übernahme des First-Level-Supports durch die gemeindliche IT festgelegt.

Auch eine klare Definition von Rollen und Zuständigkeiten reduziert das Risiko der oben beschriebenen Eigendynamik.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte auch die Rollen und Verantwortungen im Rahmen des First- und Second-Level-Supports verbindlich festlegen. Entsprechende Vorgaben sollte sie im noch zu erarbeitenden Medienentwicklungsplan treffen.

Die Gemeinde Windeck kann die vorhandene IT-Ausstattung ihrer Schulen und die damit verbundenen Kosten aktuell noch nicht mit verhältnismäßigem Aufwand an zentraler Stelle auswerten. Ihr fehlt damit eine wichtige Informationsquelle zur Entscheidungsfindung in der Medienentwicklungsplanung. Dies erschwert beispielsweise die quantitative Bewertung der IT-Ausstattung, die Informationsbeschaffung zur Klärung von Lizenzfragen und die Planung von Ersatzbeschaffungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte dringend eine Inventarisierung der Vermögensgegenstände der Schul-IT vornehmen. Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse sollte sie bei der Medienentwicklungsplanung berücksichtigen.

Die IT- Ausstattung kann nur gewartet und gepflegt werden, wenn Schulen und Schulträger im Rahmen einer definierten Arbeitsteilung und eines abgestimmten Kommunikationsprozesses gemeinsam für funktionierende Systeme Sorge tragen. Hierbei sollten die Aufgaben klar voneinander abgegrenzt werden. Nur so können Aufwände reduziert und Reibungsverluste verhindert werden.

Trotz formalrechtlicher Unterscheidung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Beteiligten unerlässlich, um die Digitalisierung und Medienentwicklung an den Schulen voranzutreiben. Auch hier sehen wir Optimierungspotentiale.

So kommuniziert die Schulverwaltung regelmäßig mit den Schulen. Zudem erfolgt ein Informationsaustausch zwischen Schulverwaltung und gemeindlicher IT. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten aber alle notwendigen Beteiligten systematisch einbinden.

Andere Städte und Gemeinde haben zur Weiterentwicklung der Schul-IT hierfür interdisziplinäre Abstimmungsgremien etabliert. Aufgrund der bei der Medienentwicklung zu berücksichtigenden diversen Aspekte beteiligen sie verschieden Akteure. Dazu gehören beispielsweise:

- IT-Abteilung,
- IT-Dienstleister,
- Schulverwaltung,
- Schulleitungen und
- Medienkoordinatoren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte ein interdisziplinär besetztes und regelmäßig tagendes Abstimmungsgremium zur Medienentwicklungsplanung gründen. Zusammensetzung und Tagungsrhythmus des Gremiums sollen sie im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen.

3.3.2 **Stand der Digitalisierung**

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck verzeichnet im interkommunalen Vergleich sehr niedrige Ausstattungsquoten bei den gemeindlich beschafften digitalen Endgeräten und modernen Präsentationsgeräten.

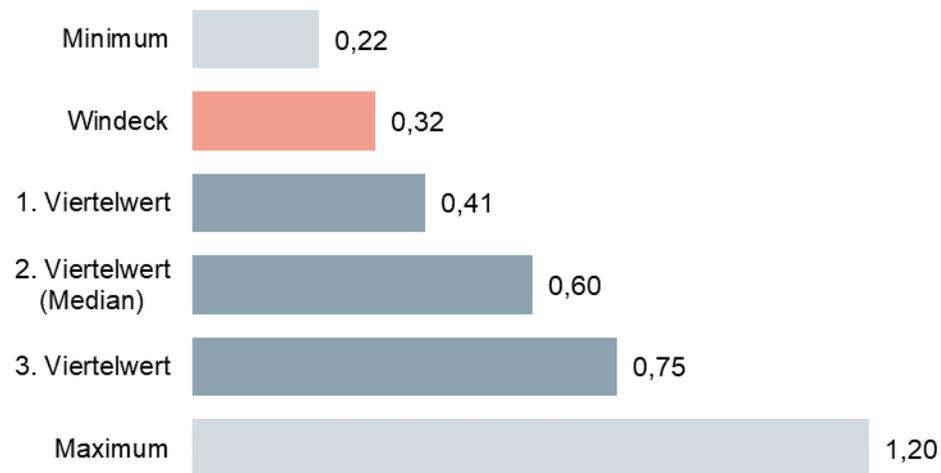
Die gpaNRW stellt folgende Anforderungen an einen kommunalen Schulträger, damit er seinen Schulen eine gute Ausgangssituation für die Digitalisierung bieten kann. Eine Kommune sollte:

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

Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, fehlt der **Gemeinde Windeck** aktuell noch eine schulübergreifende Ausstattungsstrategie in Form eines Medienentwicklungsplanes. Gleichwohl treibt sie die Digitalisierung ihrer Schulen begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln voran. Sie dienen in erster Linie dem Auf- bzw. Ausbau der digitalen Infrastruktur. So verfügen die Schulen der Gemeinde Windeck inzwischen einen Glasfaseranschluss. Internet steht in den Unterrichtsräumen flächendeckend über WLAN und LAN-Anschlüssen zur Verfügung.

Allerdings verzeichnen die Schulen in Trägerschaft der Gemeinde Windeck sehr niedrige Ausstattungsquoten bei den pädagogisch genutzten IT-Endgeräten. Die Grundschulen der Gemeinde Windeck sind im Schuljahr 2022/23 wie folgt ausgestattet:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



An den Grundschulen in Windeck teilen sich rein rechnerisch mehr als drei Schülerinnen und Schüler ein Endgerät. Hierbei handelt es sich um die drittniedrigste Ausstattungsquote aller Vergleichskommunen.

Die Ausstattungsquoten der vier Grundschulen unterscheiden sich nur leicht voneinander:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler nach Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler
Gemeinschaftsgrundschule Bodenberg-Schule	36	101	0,36
Gemeinschaftsgrundschule (Verb.) Ernst-Moritz-Roth	60	198	0,30
Gemeinschaftsgrundschule Leuscheid	39	106	0,37
Gemeinschaftsgrundschule Sonnenbergschule	77	252	0,31
Insgesamt	212	657	0,32

Die in den schulischen Medienkonzepten teilweise angegebene angestrebte Ausstattungsquote von zwei Geräten je Schülerinnen und Schüler erreicht bislang keine der Grundschulen annähernd. Vor diesem Hintergrund bewerten wir positiv, dass die Gemeinde Windeck weitere Tablets beschaffen konnte.

Die Gesamtschule verzeichnet im Schuljahr 2022/23 folgende Ausstattungsquote:

IT-Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schülerinnen und Schüler in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23



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



Auch an der Gesamtschule stehen 0,32 pädagogisch genutzte IT-Endgeräte je Schülerinnen und Schüler zur Verfügung. Dies ist im interkommunalen Vergleich der niedrigste Wert. Für die 808 Schülerinnen und Schüler stehen somit 258 IT-Endgeräte zur Verfügung. Diese Geräte wurden ausschließlich durch die Gemeinde beschafft.

Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, sind nicht an allen Schulen die Gerätezahlen bekannt. Die von der Gemeinde Windeck im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung gemeldeten Geräte bilden die tatsächlichen Verhältnisse daher nicht vollständig ab.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die Zahl der konkret vorhandenen IT-Endgeräte ermitteln. Die Daten sollten Grundlage für eine mit den Schulen gemeinsam erarbeitete Ausstattungsstrategie bilden.

Ferner etabliert die Gesamtschule sukzessive so genannte Tablet-Klassen. Das schulische Medienkonzept sieht die Nutzung eigener Tablets, sog. „bring-your-own-device-Geräte“ (BYOD-Geräte), ab der neunten Klasse vor. Unter bestimmten persönlichen Voraussetzungen soll die Gemeinde weitere Geräte zur Verfügung stellen. Verbindliche Regelungen wurden hierzu noch nicht formuliert. Die sukzessive Umstellung auf Tablet-Klassen wirkt sich auch auf die Planung von Beschaffungen aus.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die sukzessive Nutzung schülereigener Tablets gemeinsam mit der Schule planen. Sie sollte Regelungen für die Nutzung der privaten Endgeräte treffen. Ferner sollte sie die persönlichen Voraussetzungen für die Nutzung gemeindlicher Endgeräte in den Tablet-Klassen definieren.

Im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung betrachten wir auch die Ausstattung mit modernen Präsentationsgeräten. Sie stellt sich an den Grundschulen wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in der Grundschule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Gemeinde Windeck	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/Tafeln	0,00	0,00	0,02	0,25	0,88	1,22	30
Beamer	0,09	0,00	0,05	0,11	0,77	1,13	30

Geräteart	Gemeinde Windeck	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Großformatige Bildschirme	0,15	0,00	0,00	0,00	0,09	1,05	30
Dokumen-tenkamas und Visuali-zer	0,00	0,00	0,00	0,10	0,58	1,14	30

In den ihren Medienkonzepten streben die Schulen eine Ausstattung aller Klassenräume mit modernen Präsentationsgeräten an. Die Gemeinde Windeck setzt im Schuljahr 2022/23 an den Grundschulstandorten insgesamt lediglich drei Beamer und fünf großformatige Bildschirme ein. Damit sind weniger als ein Viertel der Unterrichtsräume mit modernen Präsentationsgeräten ausgestattet.

Die Gesamtschule ist wie folgt mit digitalen Präsentationsgeräten ausgestattet:

Präsentationsgeräte in den weiterführenden Schulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Gemeinde Windeck	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/Tafeln	0,50	0,00	0,02	0,17	0,48	1,03	27
Beamer	0,06	0,00	0,20	0,41	0,73	1,04	27
Großformatige Bildschirme	0,38	0,00	0,00	0,03	0,20	0,72	27

Geräteart	Gemeinde Windeck	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dokumen-tenkamas und Visuali-zer	0,00	0,00	0,00	0,12	0,48	1,32	27

In der Gesamtschule stehen in rund 94 Prozent der Unterrichtsräume moderne Präsentationstechnik zur Verfügung.

Im Schuljahr 2023/24 beschaffte die Kommune zwölf weitere moderne Präsentationsgeräte. Die Grundschulen erhielten fünf Geräte. Der Gesamtschule wurden sieben weitere Geräte zugeteilt. Damit konnte die Kommune die Ausstattungsquote insgesamt verbessern. Dennoch ist in den Schulen der Gemeinde Windeck eine moderne und zeitgemäße Unterrichtsgestaltung noch nicht durchgehend möglich.

Die von der Gemeinde Windeck verwaltete IT-Ausstattung an ihren Schulen entspricht dem allgemeinen Stand der Technik. Die Kommune gibt ihr Alter mit rund zweieinhalb Jahren an. Damit befindet sich die Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer.

Die Gemeinde Windeck setzt moderne IT-Managementsysteme ein. So verwaltet sie die Tablets über ein mobiles Device-Management. Ferner setzt sie eine Fernwartungssoftware ein. Positiv bewertet die gpaNRW die Einrichtung eines zentralen Serverraums für die Schulen im Rathaus. Neben der Einhaltung von Sicherheitsstandards verringert sich der Verwaltungs- bzw. Wartungsaufwand der Schul-IT.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁵-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**

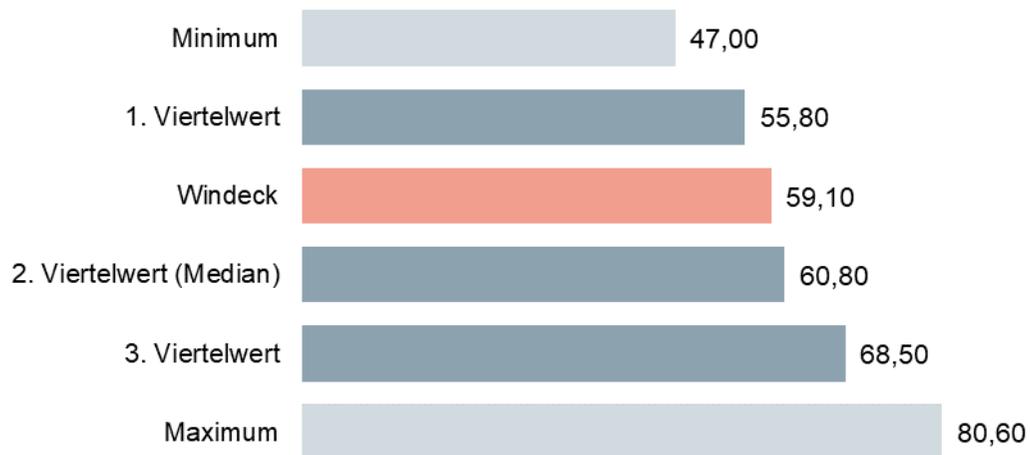
Bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen in Trägerschaft der Gemeinde Windeck bestehen Optimierungspotentiale.

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

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

²⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



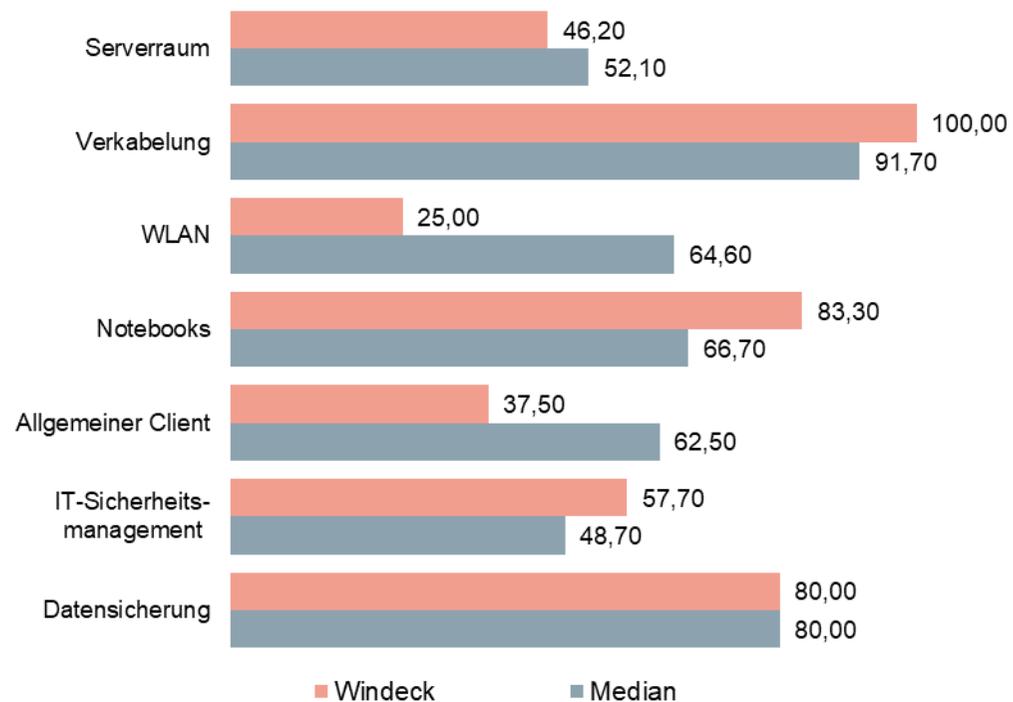
In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen.



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60,8 Prozent unserer geprüften Sicherheitsanforderungen. In Windeck liegt der schulübergreifende Erfüllungsgrad mit 59,1 Prozent leicht darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in nahezu allen geprüften Aspekten. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen Optimierungspotentiale sowohl im technisch organisatorischen Bereich der Server bzw. Technikräume, als auch im konzeptionellen Bereich der übrigen Prüfbereiche. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit dar. Zudem muss Informationssicherheit in allen Bereichen gelebt werden. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den IT-Sicherheitsprozess.

→ **Empfehlung**

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 - IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Bei der Steuerung der Schul-IT bestehen in der Gemeinde Windeck Defizite.	102	E1.1	Die Gemeinde Windeck sollte dringend ihre Strategie zur weiteren Digitalisierung der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Grundlage sollten die vorliegenden und weiterzuentwickelnden Medienkonzepte sein. Der Medienentwicklungsplan sollte konkrete Projektpläne und Meilensteine enthalten.	106
			E1.2	Die Gemeinde Windeck sollte im Medienentwicklungsplan auch den Prozess der IT-Ausstattung für alle Beteiligten verbindlich festlegen. Ein schriftlich fixierter Warenkorb kann die Homogenisierung der IT-Ausstattung unterstützen.	107
			E1.3	Die Gemeinde Windeck sollte auch die Rollen und Verantwortungen im Rahmen des First- und Second-Level-Supports verbindlich festlegen. Entsprechende Vorgaben sollte sie im noch zu erarbeitenden Medienentwicklungsplan treffen.	107
			E1.4	Die Gemeinde Windeck sollte dringend eine Inventarisierung der Vermögensgegenstände der Schul-IT vornehmen. Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse sollte sie bei der Medienentwicklungsplanung berücksichtigen.	107
			E1.5	Die Gemeinde Windeck sollte ein interdisziplinär besetztes und regelmäßig tagendes Abstimmungsgremium zur Medienentwicklungsplanung gründen. Zusammensetzung und Tagungsrhythmus des Gremiums sollen sie im Medienentwicklungsplan verbindlich festlegen.	108

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Gemeinde Windeck verzeichnet im interkommunalen Vergleich sehr niedrige Ausstattungsquoten bei den gemeindlich beschafften digitalen Endgeräten und modernen Präsentationsgeräten.	109	E2.1	Die Gemeinde Windeck sollte die Zahl der konkret vorhandenen IT-Endgeräte ermitteln. Die Daten sollten Grundlage für eine mit den Schulen gemeinsam erarbeitete Ausstattungsstrategie bilden.	113
			E2.2	Die Gemeinde Windeck sollte die sukzessive Nutzung schülereigener Tablets gemeinsam mit der Schule planen. Sie sollte Regelungen für die Nutzung der privaten Endgeräte treffen. Ferner sollte sie die persönlichen Voraussetzungen für die Nutzung gemeindlicher Endgeräte in den Tablet-Klassen definieren.	113
F3	Bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen in Trägerschaft der Gemeinde Windeck bestehen Optimierungspotentiale.	116	E3	Die Gemeinde Windeck sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	119

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Windeck 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 Windeck hat mit sieben Senioreneinrichtungen eine größere Wahrscheinlichkeit für ordnungsbehördliche Bestattungen als andere Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Im Jahr 2022 hat die Gemeinde fünf der acht ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle selbst durchgeführt. Die sich hieraus ergebende **Falldichte** ist im Vergleich zum Median leicht erhöht.

Die Gemeinde Windeck hält die bestattungsrechtlichen **Fristen** ein. Die Bestattungen führt die Gemeinde grundsätzlich als anonyme Urnenbeisetzung durch. Etwaige Willensbekundungen für eine Erdbestattung werden entsprechend berücksichtigt. Die Gemeinde wählt einen örtlichen Bestatter. Preisvergleiche mit anderen Bestattungsunternehmen führt die Ordnungsverwaltung regelmäßig durch.

Bei der **Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen** nutzt die Gemeinde Windeck die bestehenden Handlungsmöglichkeiten. Die Ordnungsbehörde hört die bestattungspflichtigen Angehörigen an. Zeigen diese keine Bereitschaft, die Bestattung selbst zu übernehmen, wird die Ordnungsbehörde im Rahmen der Ersatzvornahme tätig.

Für die Anordnung der Beisetzung und Androhung der **Ersatzvornahme** erlässt die Gemeinde Windeck keinen separaten Verwaltungsakt. Grundsätzlich kann die Ordnungsbehörde zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr auch ohne Verwaltungsakt handeln. Bei einer Urnenbeisetzung ist die Bestattung allerdings erst innerhalb einer Sechs-Wochen-Frist erforderlich. Das ermöglicht in der Regel zeitliche Kapazitäten für den Erlass eines Verwaltungsaktes. Deshalb sollte die Kommune die Beisetzung per Verwaltungsakt anordnen und parallel hierzu die Ersatzvornahme androhen. Hierdurch sichert sich die Ordnungsbehörde rechtlich ab.

Die entstandenen **Kosten für die Ersatzvornahme** fordert die Gemeinde von den bestattungspflichtigen Angehörigen ein. Zusätzlich hierzu könnte sie eine Verwaltungsgebühr festlegen, um den eigenen Aufwand zu kompensieren.

Das gesamte **Verfahren** zur Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungen sollte die Gemeinde Windeck in Verfahrensstandards festhalten. Verfahrensstandards unterstützen die Beschäftigten - beispielsweise auch im Vertretungsfall - und verhelfen zu einer gerichtsfesten Aktenführung.

Im Vergleichsjahr 2022 gehört die Gemeinde Windeck zu den 50 Prozent der Kommunen mit geringeren **Aufwendungen** für die ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Bestattungen werden in einfacher, aber würdevoller Form durchgeführt. Die Aufwendungen konnten im Vergleichsjahr nur in geringem Umfang aus dem Nachlass der Verstorbenen und aus Kostenerstattungen der Angehörigen beglichen werden. Insofern ist der Gemeinde ein **Fehlbetrag** entstanden. Dieser ist allerdings niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

- Die Gemeinde Windeck hat aufgrund der sieben vorhandenen Seniorenpflegeeinrichtungen eine höhere Wahrscheinlichkeit für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle als andere Kommunen mit weniger Einrichtungen. Die Falldichte liegt über dem Median.

Die allgemeinen Strukturdaten der Gemeinde Windeck 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 Windeck** gibt es sieben Seniorenpflegeeinrichtungen. Weitere Einrichtungen wie Krankenhäuser oder ein Hospiz sind nicht vorhanden. In dem betrachteten Prüfungszeitraum von 2019 bis 2022 sind keine neuen Einrichtungen hinzugekommen. Wenn im Gemeindegebiet mehrere der benannten Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörige größer als in Kommunen, die nicht über entsprechende Einrichtungen verfügen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Windeck 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	8	5	12	8
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	2	2	3	3
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	6	3	9	5

Die Gemeinde Windeck verzeichnet insbesondere 2021 viele ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Im Vergleichsjahr 2022 ist die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen rückläufig.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Windeck mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

2019	2020	2021	2022
3,20	1,60	4,77	2,65

Die Kennzahl variiert im Zeitvergleich in Abhängigkeit zu den schwankenden Fall- und Einwohnerzahlen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Windeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,65	0,49	0,97	2,23	3,92	8,29	12

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine deutliche Spannweite der Kennzahl. Die Gemeinde Windeck weist im Vergleich zum Median eine leicht erhöhte Falldichte auf.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Windeck hält die bestattungsrechtlichen Fristen ein.

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

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

Der **Gemeinde Windeck** sind die bestattungsrechtlichen Fristen bekannt. Sie hält die vorgegebenen Fristen ein. Durch einen Bereitschaftsdienst stellt die Gemeinde sicher, dass das beauftragte Bestattungsunternehmen Verstorbene auch an den Wochenenden oder an Feiertagen zur Kühlung in eine Leichenhalle transportieren kann. Die Vertretung im Amt ist durch entsprechende Regelungen gesichert.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Windeck beginnt unverzüglich nach Kenntnis über einen ordnungsbehördlichen Bestattungsfall mit der Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen. Hierbei nutzt sie die bestehenden Handlungsmöglichkeiten.

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 Windeck** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist es, die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchführen zu lassen, damit diese nicht vom Ordnungsamt veranlasst werden muss.

Die Gemeinde Windeck ermittelt die bestattungspflichtigen Angehörigen durch folgende Maßnahmen:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, welches zur Geburt oder zur Eheschließung zuständig war,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern Verstorbene Sozialleistungen bezogen haben,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in der Verstorbene zuletzt gelebt haben,
- sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem Betreuer/der Betreuerin,
- Befragung der Nachbarschaft,

- ggfs. Recherche im Internet (u.a. soziale Medien),
- Kontaktaufnahme mit dem Nachlassgericht.

In den Bestattungsfällen des Prüfzeitraumes war ein entsprechendes Vorgehen allerdings überwiegend nicht notwendig. Die Sterbefälle sind größtenteils aus den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen gemeldet worden. Hier sind Angaben zu Angehörigen oder Kontaktpersonen hinterlegt. Die Kontaktaufnahme und Information dieser Personen erfolgt direkt über die Einrichtungen. Nur, wenn keine Kontaktpersonen vorhanden oder erreichbar sind oder, wenn Angehörige sich nicht um die Veranlassung der Bestattung kümmern, informiert die jeweilige Senioreneinrichtung das Ordnungsamt. Die Abläufe sind eingespielt und verlaufen nach Angabe der Ordnungsbehörde problemlos.

Bislang waren keine Wohnungsbegehungen durch die Ordnungsbehörde erforderlich. Die Unterlagen werden in der Regel von den Pflegeheimen oder der Polizei zur Verfügung gestellt. Sofern Begehungen erforderlich sein sollten, hält die Gemeinde das erforderliche Vieraugenprinzip ein. Wenn absehbar ist, dass ein Nachlass der Verstorbenen vorhanden ist, nimmt die Ordnungsbehörde Kontakt mit dem Nachlassgericht auf. Von dort wird das Verfahren zur Sicherung des Nachlasses eingeleitet.

Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte von Verstorbenen geht die Ordnungsbehörde diesen nach. Die Ordnungsbehörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie über den Todesfall zu informieren. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Behörde auf dem dafür vorgesehenen Formblatt in der Fallakte. Wenn bestattungspflichtige Angehörige ermittelt werden können, prüft die Gemeinde, ob diese eine Bereitschaft zur Durchführung der Beisetzung zeigen. In diesen Fällen übermittelt die Kommune den Kontakt zu dem beauftragten Bestatter. Zeigen die bestattungspflichtigen keine Bereitschaft zur Durchführung der Beisetzung, wird die Kommune im Rahmen der Ersatzvornahme tätig (siehe Ziffer 4.4.4).

4.4.3 Art der Bestattung

- Die ordnungsbehördlichen Bestattungen führt die Gemeinde Windeck grundsätzlich als anonyme Urnenbestattungen durch. Etwaige Willensbekundungen berücksichtigt die Gemeinde.

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.

Wenn keine Willensbekundung von Verstorbenen über die Art der Bestattung vorliegt, wählt die **Gemeinde Windeck** die Einäscherung und anonyme Rasenbestattung als günstigste Form der Beisetzung. Die Bestattungen erfolgen standesgemäß nach einfachster Art. Sie werden von einem örtlichen Bestatter durchgeführt. Für einen Preisvergleich holt die Fachbereichsleitung alle drei Jahre Angebote verschiedener Bestattungsunternehmen ein.

Wenn eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung vorliegt, berücksichtigt die Gemeinde diesen Wunsch, sofern dieser kostenmäßig zu vertreten ist.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck erlässt keinen Verwaltungsakt, in dem sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Veranlassung der Beisetzung aufgibt. Das kann sich in gerichtlichen Verfahren nachteilig auswirken.

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.

Bei Urnenbestattungen beauftragt die **Gemeinde Windeck** die Einäscherung der bzw. des Verstorbenen. Wenn sie davon ausgeht, dass definitiv keine bestattungspflichtigen Angehörigen vorhanden sind, beauftragt sie zeitgleich mit der Einäscherung auch die Beisetzung. Wenn die Ermittlungstätigkeiten noch nicht abgeschlossen sind, nutzt die Ordnungsbehörde die mögliche Sechs-Wochen-Frist zur Beisetzung. Hiermit will die Gemeinde eine Ersatzvornahme vermeiden. Gleichzeitig gibt das den Angehörigen mehr Zeit für die Planung der Beisetzung.

Die Gemeinde Windeck hört bestattungspflichtige Angehörige im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung an. Signalisieren die Bestattungspflichtigen keine Bereitschaft zur Durchführung der Bestattung, wird die Gemeinde selbst im Rahmen der Ersatzvornahme tätig. Die entstandenen Kosten stellt die Gemeinde den Bestattungspflichtigen über einen Leistungsbescheid in Rechnung.

Die Gemeinde Windeck kann die Verfahrensabläufe noch rechtssicherer gestalten, indem sie den Angehörigen die Veranlassung der Beisetzung unter Anordnung der sofortigen Vollziehung per Verwaltungsakt aufgibt. Parallel hierzu sollte die Ordnungsbehörde die Ersatzvornahme androhen. Nach § 55 Abs. 2 VwVG NRW kann Verwaltungszwang nur dann ohne vorausgehenden Verwaltungsakt angewendet werden, wenn das zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist. Während das bei Erdbestattung aufgrund der kürzeren Beisetzungsfristen in der Regel immer der Fall sein wird, bietet die Urnenbestattung mit der möglichen Sechs-Wochen-Frist hier einen größeren Spielraum.

→ **Empfehlung**

Wenn die Ordnungsbehörde noch einen zeitlichen Spielraum zur fristgemäßen Beisetzung hat, sollte sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Urnenbeisetzung per Verwaltungsakt aufgeben. Für den Fall der Nichterfüllung sollte sie die Ersatzvornahme androhen. Hierdurch sichert sich die Gemeinde rechtlich ab.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Wenn möglich, erhebt die Gemeinde Windeck von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr setzt die Gemeinde nicht fest.

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.

Wenn die **Gemeinde Windeck** eine Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, macht sie ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend.

Die öffentlich-rechtliche Pflicht für die Bestattung eines Verstorbenen ist nicht zwangsläufig identisch mit der privatrechtlichen Pflicht, die Beerdigungskosten zu tragen. Gemäß § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) trägt der Erbe die Kosten der Beerdigung des Erblassers. Erbe ist die Person, die der Verstorbene in einer letztwilligen Verfügung (z.B. in einem Testament) bedacht hat. Falls die letztwillige Verfügung fehlt, gilt die gesetzliche Erbfolge. Mehrere Erben haften gesamtschuldnerisch gem. § 2058 BGB. Auch Kommunen haben die Möglichkeit, auf privatrechtlichen Wegen die Kosten über die Erben geltend zu machen. Diese Möglichkeit nutzt die Ordnungsbehörde. Bei entsprechenden Hinweisen wird der Erbe bzw. die Erbin gebeten, die Bestattung zu veranlassen bzw. die entstandenen Kosten zu erstatten.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Sie dient der Deckung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 und 360 Euro. Eine entsprechende Verwaltungsgebühr wird von der Gemeinde Windeck bislang nicht veranschlagt.

→ Empfehlung

Bei zukünftigen Ersatzvornahmen sollte die Ordnungsbehörde eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren eigenen Aufwand zu reduzieren.

4.5 Verfahrensstandards

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Windeck hat einen Bearbeitungsbogen für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt. Die Checkliste erfasst die erforderlichen Verfahrensschritte noch nicht in vollem Umfang.

Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerledigung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen und bei der Aufgabenerledigung stets eingehalten werden. Ferner sollte eine Kommune ihr Personal im Bereich „ordnungsbehördliche Bestattungen“ angemessen qualifizieren. Da die Aufgabenerledigung zeitkritisch ist, sollte die Kommune auch eine Erreichbarkeit außerhalb der allgemeinen Dienstzeit sicherstellen.

Vorteile von festgelegten Verfahrensstandards sind eine schnelle Übersicht im Vertretungsfall sowie bei fehlender Routine. Darüber hinaus dienen Verfahrensstandards einer guten Nachvollziehbarkeit für den Fall einer gerichtlichen Überprüfung.

Die **Gemeinde Windeck** hat einen Bearbeitungsbogen für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt²⁶. Darüber hinaus ist der Kostenheranziehungsbescheid als Vordruck hinterlegt²⁷. Die Einhaltung der Verfahrensabläufe wird von der Ordnungsbehörde im Dialog zwischen Vorgesetztem und Sachbearbeitung überprüft. Statistische Daten zu den ordnungsbehördlichen Bestattungen erhebt der Rhein-Sieg-Kreis. Möglichkeiten zur Weiterbildung über Qualifizierungsmaßnahmen bestehen nach Aussage der Ordnungsbehörde. Diese werden bei Bedarf in Anspruch genommen.

Die Ordnungsbehörde sollte zusätzlich hierzu wesentliche Verfahrensabläufe zu den ordnungsbehördlichen Bestattungen verschriftlichen. Es sollten insbesondere folgende Inhalte hinterlegt werden:

- Zuständigkeiten, Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse,
- Ansprechpartner, Vertretungen und Rufnummer Bereitschaftsdienst,
- Darstellung der Fristen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen,
- Art der Bestattung, z.B. auch bei vorliegender Willensbekundung,
- Vorgehen zur Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen und Erben,
- Vorgaben zur Begehung von Wohnungen, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen, ggfs. Wertsachen – Einhaltung des Vieraugenprinzips,
- Einrichtung der Nachlasspflege beim Amtsgericht,

²⁶ Gemeinde Windeck, Bearbeitungsbogen Sozialbegräbnisse

²⁷ Gemeinde Windeck, Vordruck zur Tragung der Bestattungskosten

- Verwaltungsakt zur Veranlassung der Urnenbeisetzung und zur Androhung der Ersatzvornahme (Vordruck),
- Leistungsbescheid zur Kostenheranziehung (Vordruck),
- Festlegung der Verwaltungsgebühr,
- Hinweise zur Dokumentation.

Zur schnellen visuellen Übersicht sollte die Gemeinde Windeck die Verfahrensstandards durch ein Arbeitsablaufdiagramm ergänzen. Im Rahmen eines nachhaltigen Wissensmanagements sollte die Arbeitshilfe fortgeschrieben werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte Verfahrensstandards verschriftlichen. Diese helfen beispielsweise in Vertretungsfällen und geben Rechtssicherheit im Fall von gerichtlichen Verfahrensfragen.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- Die Gemeinde Windeck verzeichnet 2022 einen geringeren Fehlbetrag für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen als die Hälfte der Vergleichskommunen.

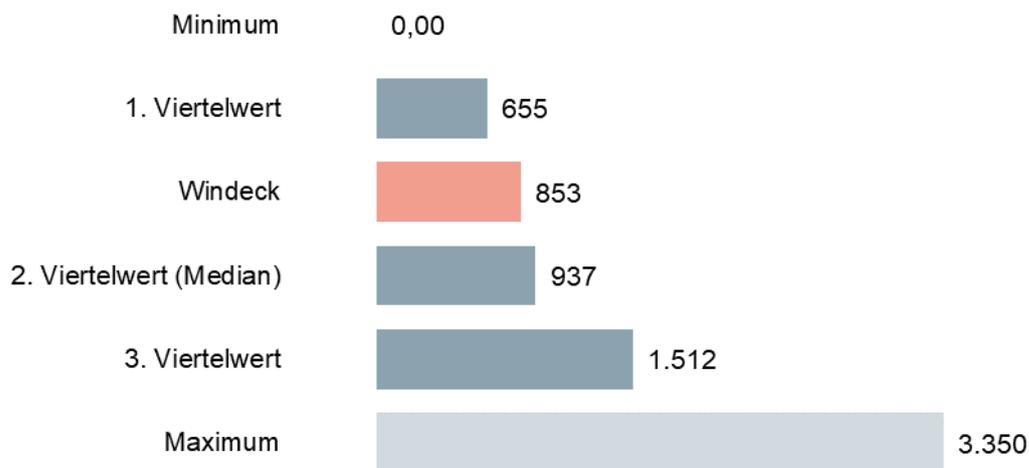
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Windeck in Euro 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
771	529	327	853

Die **Gemeinde Windeck** verzeichnet 2022 im Vergleich zu den Vorjahren einen erhöhten Fehlbetrag. Die Aufwendungen werden im Zeitvergleich überwiegend aus dem Nachlass der Verstorbenen erstattet. Während das in den Vorjahren in stärkerem Umfang gegeben war, sind die Einnahmen in 2022 rückläufig. Dadurch steigt der Fehlbetrag.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



Es zeigt sich eine große Spannweite in der Kennzahl. Die Gemeinde Windeck gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einem niedrigen Fehlbetrag für die ordnungsbehördlichen Bestattungen.

4.6.2 Aufwendungen

- Die Aufwendungen je Hilfefall liegen in der Gemeinde Windeck unter dem Median. Hierdurch reduziert die Kommune einen möglichen Fehlbetrag, für den Fall, dass die Aufwendungen nicht erstattet werden.

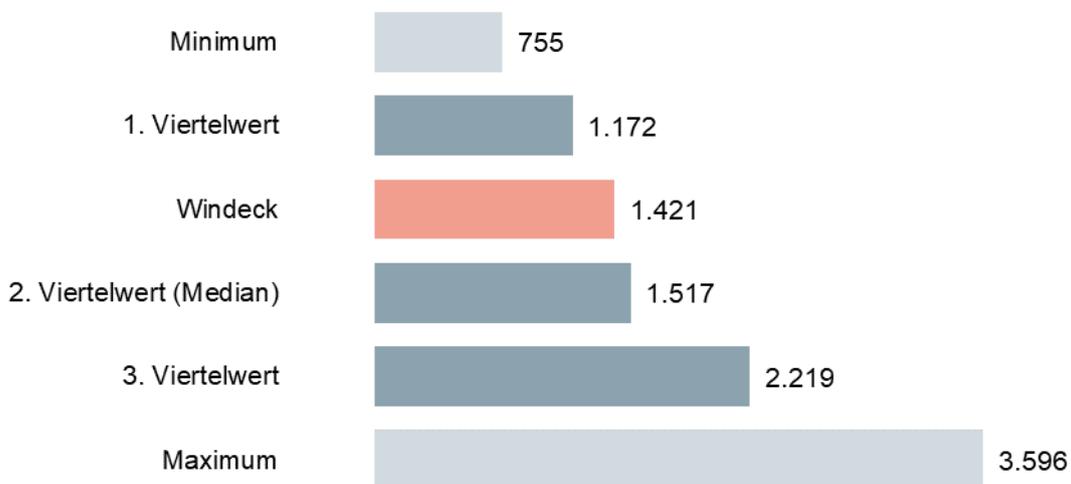
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Windeck in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen	8.980	4.296	13.528	7.104
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen	1.497	1.432	1.503	1.421

Die Aufwendungen je Hilfefall zeigen in der **Gemeinde Windeck** im Zeitvergleich nur leichte Schwankungen. Die Bestattungsfälle werden ohne vorliegende Willensbekundung als Feuerbestattung durchgeführt. Die Bestattungsleistungen beschränken sich auf ein einfaches aber würdevolles Maß.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Aufwendungen je Hilfefall liegen in der Gemeinde Windeck unter dem Median. Die regelmäßige Markterkundung (siehe Ziffer 4.4.3 Art der Bestattung) trägt hierzu bei. Das verringert den Fehlbetrag im Fall einer fehlenden Erstattung der entstandenen Aufwendungen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

- Die Gemeinde Windeck erzielt in den Betrachtungsjahren nur geringe Kostenerstattungen von bestattungspflichtigen Angehörigen.

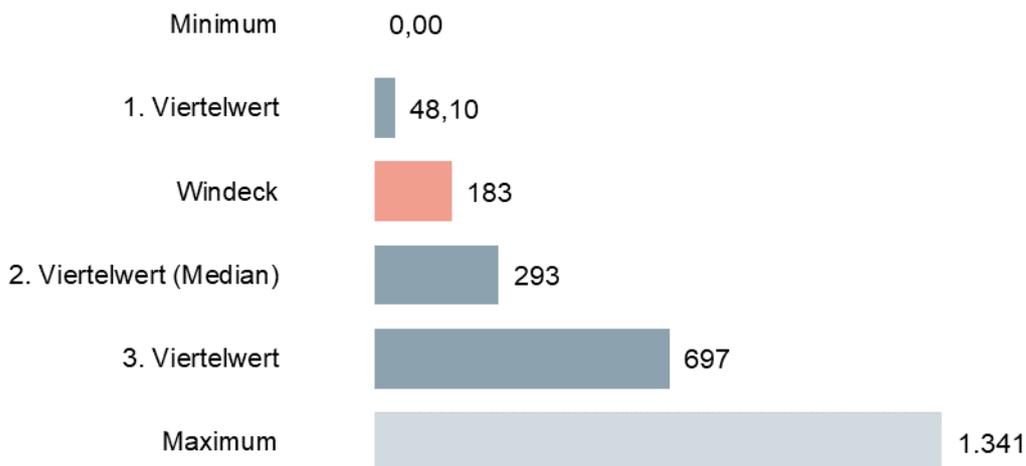
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht. Einen Großteil ihrer Einnahmen erzielt die **Gemeinde Windeck** aus dem Nachlass der Verstorbenen. Diese Einnahmen sind in der Kennzahl ebenfalls nicht enthalten.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Windeck in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen	1.307	0	1.482	913
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen	218	0	165	183

In den Betrachtungsjahren können nur geringe - bzw. in 2020 keine - Kostenerstattungen von den erstattungspflichtigen Angehörigen vereinnahmt werden.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



*Mehrfachnennung bei null Euro

Es zeigt sich eine große Spannweite in der Kennzahl, die davon abhängt, ob kostenerstattungspflichtige Angehörige ermittelt und Kostenerstattungen vereinnahmt werden können. Die Einnahmen aus Kostenerstattungen liegen in der Gemeinde Windeck unter dem Median.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Windeck erlässt keinen Verwaltungsakt, in dem sie den bestattungspflichtigen Angehörigen die Veranlassung der Beisetzung aufgibt. Das kann sich in gerichtlichen Verfahren nachteilig auswirken.	128	E1	Wenn die Ordnungsbehörde noch einen zeitlichen Spielraum zur fristgemäßen Beisetzung hat, sollte sie den Angehörigen die Urnenbeisetzung per Verwaltungsakt aufgeben. Für den Fall der Nichterfüllung sollte sie die Ersatzvornahme androhen. Hierdurch sichert sich die Gemeinde rechtlich ab.	128
F2	Wenn möglich, erhebt die Gemeinde Windeck von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr setzt die Gemeinde nicht fest.	129	E2	Bei zukünftigen Ersatzvornahmen sollte die Ordnungsbehörde eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren eigenen Aufwand zu reduzieren.	129
Verfahrensstandards					
F3	Die Gemeinde Windeck hat einen Bearbeitungsbogen für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen erstellt. Die Checkliste erfasst die erforderlichen Verfahrensschritte noch nicht in vollem Umfang.	130	E3	Die Gemeinde Windeck sollte Verfahrensstandards verschriftlichen. Diese helfen beispielsweise in Vertretungsfällen und geben Rechtssicherheit im Fall von gerichtlichen Verfahrensfragen.	131

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Windeck hat einwohnerbezogen eine größere **Friedhofsfläche** als die Hälfte der Vergleichskommunen. Allerdings werden die kommunalen Friedhöfe nur in geringem Umfang genutzt. Mit einem Anteil der Bestattungen an den Sterbefällen von rund 35 Prozent positioniert sich die Gemeinde bei dem Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Frequentierung. So liegt der Anteil der belegten Friedhofsfläche auch nur bei rund neun Prozent. Um den geringen Anteil der kommunalen Bestattungen zu steigern, sollte die Gemeinde Windeck ihre **Öffentlichkeitsarbeit** intensiver ausgestalten.

Trotz der geringen Bestattungszahlen erreicht die Kommune einen **Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen** von rund 72 Prozent. Damit stellt Windeck im interkommunalen Vergleich den Median. Grund hierfür sind die geringen Aufwendungen der Kommune. Bei den Aufwendungen je Quadratmeter Friedhofsfläche erzielt die Gemeinde den Minimalwert.

Um die Erträge weiter zu erhöhen, könnte die Gemeinde Windeck Nutzer kleinerer Flächen (z.B. Urnengräber), über Äquivalenzziffern stärker am Gebührenaufkommen beteiligen. Deutlich steigern wird die Gemeinde den Kostendeckungsgrad aber nur durch eine **Reduzierung von Flächen**. Hier befindet sich die Kommune schon auf dem richtigen Weg. Die Gemeinde versucht bereits, ihre Bestattungsfläche zu komprimieren. Positiv wirkt hierbei, dass die Friedhofsverwaltung die Belegung durch die ausschließliche Vergabe von Reihengräbern gut steuern kann. Auch der Trend von Sarg- zu Urnenbestattungen spart Flächen. Die Verwaltung hat deshalb bereits Bestattungsflächen für eine künftige Nachbelegung geschlossen und größere Flächen eingeebnet.

Die freiwerdenden **Grünflächen** versucht die Gemeinde möglichst kostengünstig zu bewirtschaften. Beispielsweise hat die Kommune Ideen entwickelt, um nicht genutzte Friedhofsflächen insektenfreundlich zu gestalten. Die Gemeinde sollte die Entwicklung ihrer Friedhofsflächen langfristig planen. Um weitere Kosten einzusparen, kann sie gegebenenfalls Flächen abtrennen, verpachten oder anders nutzen. Eventuell können auch Wegzuführungen und Wasserstellen in Außenbereichen der Friedhöfe zurückgebaut werden.

Der **Kostendeckungsgrad der Trauerhallen** liegt im Bereich des Median. Die Trauerhallen werden bei etwas mehr als der Hälfte der Bestattungen genutzt. Sofern Nutzungen einzelner

Trauerhallen rückläufig sind, sollte die Gemeinde auch hierfür nachhaltige Lösungen suchen. Gegebenenfalls können Hallen gezielt beworben, reduziert oder anders genutzt werden.

Um Transparenz über die **Wirtschaftlichkeit des Friedhofswesens** zu erlangen, sollte die Gemeinde Windeck die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen und friedhofsbezogen fortschreiben. Aus den Ergebnissen kann die Kommune individuelle Ziele für die einzelnen Friedhöfe ableiten und entsprechende Maßnahmen festlegen. Wichtig ist für alle Handlungsschritte, dass die Entscheidungsträger frühzeitig eingebunden werden. Deshalb ist ein Berichtswesen sinnvoll.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

- Die Gemeinde Windeck hält einwohnerbezogen etwas mehr Friedhofsfläche vor als die Hälfte der Vergleichskommunen. Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen ist vergleichsweise gering.

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Grund- / Kennzahlen	Windeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	5	1	2	4	6	22	22
Kommunale Friedhofsfläche in qm	62.356	11.667	53.564	66.248	89.826	108.830	21
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,31	0,54	2,58	3,28	4,88	5,39	21
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	34,98	9,44	40,30	69,13	76,50	99,12	21
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,59	0,81	1,97	2,36	2,77	3,24	21

In der **Gemeinde Windeck** existieren aktuell fünf Friedhöfe, auf denen Bestattungen durchgeführt werden. Konkurrenz bekommt die Gemeinde sowohl durch konfessionelle Friedhöfe als auch durch Friedhofsvereine.

Die Gemeinde Windeck hat absolut gesehen eine geringere Friedhofsfläche als die Hälfte der Vergleichskommunen. Einwohnerbezogen liegt die Friedhofsfläche leicht über dem Median.

Im Vergleichsjahr 2022 werden nur rund 35 Prozent der Sterbefälle aus der Gemeinde Windeck auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Damit positioniert sich Windeck bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil. Die niedrigen Bestattungszahlen führen auch dazu, dass sich die Gemeinde bei der Kennzahl „Anzahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche“ im ersten Viertelwert positioniert.

Die gpaNRW hat die Friedhöfe in Herchen „neu“ und in Leuscheid während der überörtlichen Prüfung besichtigt. Die gewonnenen Eindrücke fließen in diesen Bericht ein.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Friedhofsverwaltung der Gemeinde Windeck ist zentral für alle Angelegenheiten rund um das Friedhofswesen zuständig. Hierdurch vermeidet die Gemeinde Schnittstellen und Doppelarbeiten. Die Gebührenkalkulation soll künftig in die Kämmerei verlagert werden.

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Gemeinde Windeck** im Fachbereich 4 – Bauen, Gebäudemanagement, Infrastruktur, Liegenschaften - und hier in der Abteilung S 41 – Kfm. Gebäudemanagement, Liegenschaften, Friedhöfe, Controlling. Die Friedhofsverwaltung bearbeitet die Bestattungen, vergibt Termine und erstellt die Gebührenbescheide. Auch die Planungen der Friedhöfe und die Abstimmung mit dem Baubetriebshof erfolgen hier. Absprachen werden bei Bedarf auf kurzem Dienstweg durchgeführt. Die Abläufe sind reibungslos organisiert. Durch die zentrale Organisationsform vermeidet die Gemeinde Schnittstellen und Doppelarbeiten.

Bislang war auch die Gebührenkalkulation im Bereich Friedhofswesen angegliedert. Das soll sich nach Aussage der Gemeinde Windeck nunmehr ändern. Das Aufgabenfeld soll künftig in die Kämmerei verlagert werden. Insofern ist auch hier auf gute Kommunikationswege zu achten.

Die Hauptsachbearbeiterin ist zum Prüfzeitpunkt in Ruhestand gegangen. Eine Nachfolgerin ist bereits eingearbeitet worden. Sie hat das Aufgabenfeld zwischenzeitlich übernommen.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Derzeit arbeitet die Gemeinde Windeck nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.

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

Die **Gemeinde Windeck** hat bislang keine konkreten Zielsetzungen im Bereich Friedhofswesen festgelegt. Diesbezüglich ist auch kein Kennzahlensystem eingerichtet, mit dem der Zielerreichungsgrad gemessen werden kann. Darüber hinaus fehlt der Gemeinde ein Berichtswesen, das auf Grundlage von Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen für das Friedhofswesen liefert. Informationen stellt die Friedhofsverwaltung bedarfsgerecht auf Anforderung bereit.

Die Gemeinde Windeck sollte aus übergeordneten Zielvorgaben operative Handlungsschritte für ihre einzelnen Friedhöfe ableiten und priorisieren. Sie sollte Kennzahlen bilden, die auf die Ziele abgestimmt sind und diese messbar machen. Hierdurch kann die Gemeinde überprüfen, ob und inwieweit sie die gesetzten Ziele erreicht. Kennzahlen können Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten. Diesbezüglich kann die Gemeinde auch die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen. Ergänzend sollte sie die Kennzahlen friedhofsbezogen erheben und auswerten. Die Entwicklungen sollte die Friedhofsverwaltung für die Entscheidungsträger transparent in einem Berichtswesen aufbereiten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte aus strategischen Zielvorgaben individuelle operative Handlungsziele für die einzelnen Friedhöfe ableiten. Der Zielerreichungsgrad sollte mittels Kennzahlen überprüft werden. Entwicklungen sollte die Gemeinde über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.

5.4.3 Digitalisierung

- Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz von Fachsoftware bei ihren Arbeitsabläufen unterstützt. Visuelle Ansichten der Friedhöfe stehen zur Verfügung. Das bietet eine gute Voraussetzung für die Planung und Steuerung.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Gemeinde Windeck** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, sowie Grabmalangelegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Zusätzlich nutzt die Gemeinde ein Grafikprogramm, das eine visuelle Übersicht über die Friedhöfe ermöglicht. Die Friedhöfe werden in „Flugansicht“ dargestellt. Grabfelder und Einzelgräber sind eingezeichnet und nach Nutzungsdauer farblich markiert. Darüber hinaus bieten auch die Grafikübersichten des Rhein-Sieg-Kreises gute Planungsmöglichkeiten. Beispielsweise hat die Gemeinde Windeck hierüber die Wege der Friedhöfe vermessen.

Mit Hilfe der Fachprogramme kann die Gemeinde Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich gut erfassen und auswerten. Die Daten werden regelmäßig nachgepflegt und aktualisiert.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

In der Ausgestaltung ihrer Friedhöfe zeigt sich die Gemeinde Windeck innovativ und betreibt hierdurch bereits eine gute Öffentlichkeitsarbeit. Allerdings kann die Öffentlichkeitsarbeit noch ergänzt werden.

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

Die kommunalen Friedhöfe der **Gemeinde Windeck** werden mit einem Anteil der Bestattungen an den Sterbefällen von rund 35 Prozent weniger stark angenommen als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen (siehe Ziffer 5.3 Örtliche Strukturen). Um die Nachfrage zu steigern, ist es wichtig, dass sich Interessierte frühzeitig mit den angebotenen Leistungen der Gemeinde beschäftigen können. Mit einer guten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung weiter optimieren.

Vorbildlich zeigt sich die Gemeinde Windeck bei der innovativen Ausgestaltung ihrer Friedhöfe. Mit Fördergeldern hat die Gemeinde nicht genutzte Friedhofsflächen ökologisch umgestaltet. Die Gemeinde hat u.a. Insektenhotels und insektenfreundliche Sträucher, Bäume und Blühwiesen angelegt. Über die Inhalte der Projekte informieren Schilder. Zusätzlich sind verschiedene Kunstwerke auf den Flächen platziert worden. Durch diese Maßnahmen erreicht die Friedhofsverwaltung auch untypische Besuchergruppen, wie beispielsweise Kindergärten, Schulen oder Menschen, die bislang noch keine Berührungspunkte mit dem Thema „Tod“ haben. Durch Zeitungsartikel und Mundpropaganda ergibt sich eine gute Öffentlichkeitsarbeit. Das wird auch von der gpaNRW anerkannt. Sie benennt die Gemeinde Windeck als gutes Beispiel für die innovative Umgestaltung von Friedhofsflächen auf ihrer Internet-Seite.

Weiter ausbauen kann die Gemeinde Windeck die Öffentlichkeitsarbeit beispielsweise über ihren Internet-Auftritt. Bislang nennt die Gemeinde Windeck auf ihrer Internetseite für das Friedhofswesen die Orte und Adressen der fünf Friedhöfe. Darüber hinaus erfolgt eine kurze allgemeine Einleitung zu den Friedhöfen, den Ruhefristen und möglichen Grabarten. Die Friedhofs- und Bestattungssatzung sowie die Gebührensatzung zur Friedhofs- und Bestattungssatzung sind verlinkt. Weiterhin sind die Kontaktdaten der Friedhofsverwaltung angegeben. Die Gemeinde kann ihren Internet-Auftritt für das Friedhofswesen noch ergänzen, indem sie für die einzelnen Friedhöfe Bilder hinterlegt und die innovative Ausrichtung ihrer insektenfreundlichen Projektarbeit erläutert. Auch die vier Trauerhallen sollten bildlich dargestellt werden. Die jeweiligen Grabarten sollte die Gemeinde genauer beschreiben. Abgerundet werden kann der Internet-Auftritt, indem die Kommune notwendige Formulare verlinkt.

Einige der bislang geprüften Kommunen haben auch einen Flyer erstellt, in dem die einzelnen Friedhöfe, Bestattungsarten und die Trauerhallen beschrieben und bebildert sind. Damit ermöglicht die Friedhofsverwaltung auch ohne Internetzugriff ein Zugang zu der Thematik. Beispielsweise würde sich das gerade für die Gemeinde Windeck mit der innovativen und farbenfrohen Ausrichtung ihrer Friedhöfe für alle Besuchergruppen anbieten.

→ **Empfehlung**

Der Internet-Auftritt der Friedhofsverwaltung sollte um eine visuelle Ansicht der Friedhöfe und der Trauerhallen ergänzt werden. Die Grabarten sollte die Gemeinde differenziert beschreiben und notwendige Formulare verlinken. Auch das Erstellen eines Flyers mit entsprechenden Informationen ist denkbar.

Im Nachgang zur Prüfung sind erste Maßnahmen von Gemeinde Windeck bereits initiiert worden.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

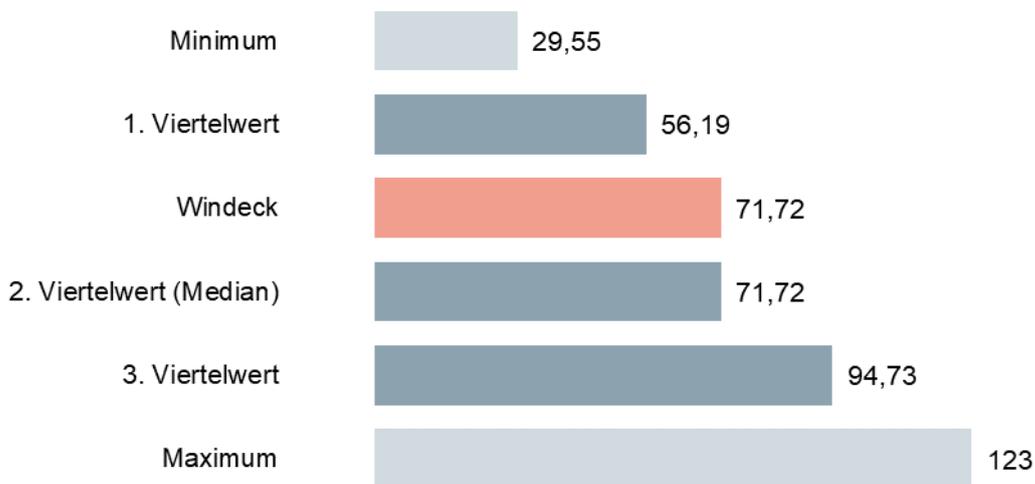
- Die Gemeinde Windeck deckt rund 72 Prozent ihrer Aufwendungen im Friedhofswesen durch Erträge. Damit stellt die Kommune im interkommunalen Vergleich den Median.

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

Die **Gemeinde Windeck** hat die Friedhofsgebühren zum Prüfzeitpunkt neu kalkuliert. Eine Änderung der Gebührensatzung ist für das erste Quartal 2024 geplant.

Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträge. Die Erlöse aus Gebühren liegen 2022 bei rund 141.000 Euro; die Aufwendungen bei rund 197.000 Euro.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Die Gemeinde Windeck stellt im interkommunalen Vergleich den Median.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Windeck in Prozent 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
90,89	84,75	69,79	71,72

Der Kostendeckungsgrad sinkt bis 2021 und steigt 2022 wieder leicht an. Im Jahr 2020 steigen die Gesamtkosten für das Friedhofswesen in stärkerem Umfang als die Gebühren. In 2021 sinken die Gesamtaufwendungen zwar leicht, allerdings verringern sich die Gebühreneinnahmen deutlich. 2022 steigt die Zahl der kommunalen Bestattungen. Dadurch erzielt Windeck wieder mehr Einnahmen. Diese steigen in stärkerem Umfang als die Aufwendungen.

Die Kosten je qm Friedhofsfläche liegen in Windeck 2022 bei 3,16 Euro. Damit stellt die Gemeinde derzeit im interkommunalen Vergleich den Minimalwert.

Die Ertragsseite ist von der Anzahl der Nutzungen abhängig:

Anzahl Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen Windeck 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
90	88	87	99

Die Zahl der kommunalen Bestattungen steigt seit 2020. Grundsätzlich können die Gebühren immer nur in begrenztem Umfang als Steuerungsinstrument genutzt werden, ohne Gefahr zu laufen, dass sich die Bestattungszahlen verringern. Erschwerend ist für die Gemeinde Windeck diesbezüglich die Konkurrenzsituation im Gemeindegebiet.

Da die Ertragsseite nur begrenzt für eine bessere Kostendeckung genutzt werden kann, wird die Gemeinde voraussichtlich nur durch eine Reduzierung von Flächen eine deutliche Steigerung des Kostendeckungsgrades Flächen erreichen.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Gemeinde Windeck erhebt in der Gebührenkalkulation Flächenzuschläge, um Nutzer kleinerer Flächen angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Die Verwaltung kann auch Äquivalenzziffern nutzen, um unterschiedliche Grabarten zu gewichten.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁸ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Der Wandel der Bestattungskultur hat auch Auswirkungen auf die Gebührenerträge. Eine Kommune sollte daher die Nachfrage bei der Kalkulation der Gebühren berücksichtigen. Ein Instrument für die Anpassung an die Nachfrage ist die individuelle Bewertung der Vorteile einer Grabart über Äquivalenzziffern. Hierdurch wird sichergestellt, dass auf attraktivere und stärker nachgefragte Bestattungsformen ein angemessener Anteil der Gebühren entfällt.

Die **Gemeinde Windeck** arbeitet in der Gebührenkalkulation mit den Kriterien Fläche und Nutzungsdauer, um das Gebührenaufkommen für die einzelnen Grabarten zu ermitteln. Hierbei wird für Urnengräber ein Zuschlag auf die Fläche erhoben, um Nutzer kleinerer Flächen angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen.

Trotzdem sind Urnengräber in Windeck deutlich günstiger als Erdgräber. So kostet ein Urnen-einzelgrab derzeit beispielsweise 612 Euro weniger als ein Sargeinzelgrab und ein Urnenfamiliengrab 1.420 Euro weniger als ein Sargfamiliengrab. Ein Wiesenumengrab ist ebenso wie ein anonymes Urnengrab 669 Euro günstiger als entsprechende Sarggräber.

Neben Laufzeit und Fläche kann die Gemeinde Windeck auch eine Gewichtung je Grabart berücksichtigen, um die Gebührenspreizung zu verringern. Die Gräber bieten unabhängig von der Fläche unterschiedliche Vorteile. Diese Vorteile können bewertet werden und über Äquivalenz-

²⁸ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

ziffern mit in die Berechnung der Gebührensätze einfließen. So könnte beispielsweise der geringere Pflegeaufwand für Angehörige für kleinere Flächen mit einer höheren Äquivalenzziffer gewichtet werden.

Je höher flächenunabhängige Bestandteile der Gebühr berücksichtigt werden, desto geringer werden die Unterschiede zum Beispiel zwischen Erd- und Urnengräbern. Dies führt dann auch dazu, dass auf attraktivere und stärker nachgefragte Bestattungsformen ein höherer Anteil der Gebühren entfällt. Die Kostendeckung kann so positiv beeinflusst werden.

Allerdings ist bei einer Erhöhung der Gebühren immer auch die Konkurrenzsituation im Gemeindegebiet zu beachten. Höhere Gebühren dürfen nicht dazu führen, dass die kommunalen Bestattungszahlen rückläufig sind (siehe auch vorheriges Kapitel). Entsprechende Tendenzen sind zu beobachten.

→ **Empfehlung**

Das Gebührenaufkommen sollte an die Nachfrage angepasst werden, indem Nutzer kleinerer Flächen über Äquivalenzziffern verstärkt am Gebührenaufkommen beteiligt werden.

5.5.3 Trauerhallen

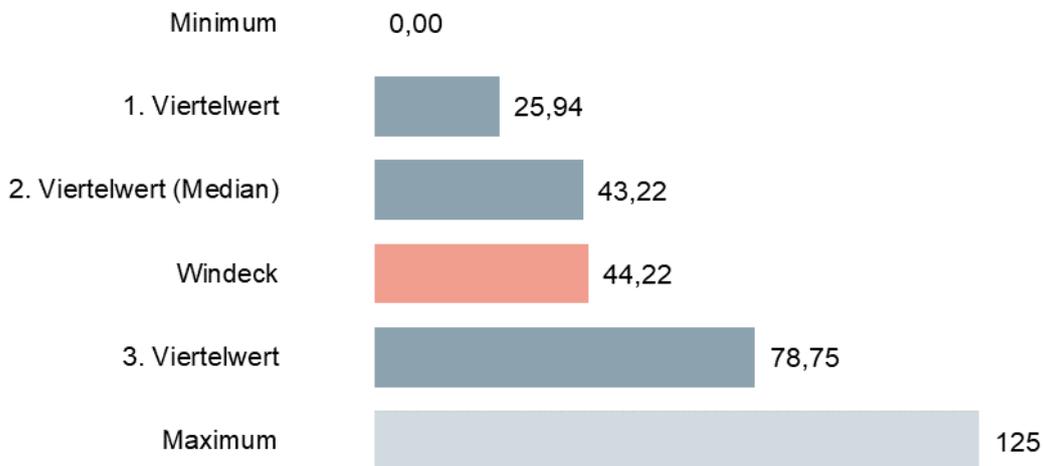
→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen liegt im Bereich des Median. Die Trauerhallen werden bei etwas mehr als der Hälfte der Bestattungen in Anspruch genommen. Ein langfristiges Konzept für die Trauerhallen besteht nicht.

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

Die **Gemeinde Windeck** hält auf vier der fünf kommunalen Friedhöfe eine Trauerhalle vor. Eine Konkurrenzsituation gibt es nur zu einem Bestatter mit einem privaten Abschiedsraum. Langfristige Konzepte für die Trauerhallen bestehen nicht. Renovierungen werden räumlich nach Instandhaltungsbedarf durchgeführt. Die Erlöse aus den Gebühren liegen im Betrachtungsjahr bei 6.828 Euro; die Aufwendungen bei 15.440 Euro.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



Es sind 20 Werte in die Grafik eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Je Trauerhalle wendet die Gemeinde Windeck jährlich 3.860 Euro auf. Damit positioniert sich die Kommune bei den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen.

Die Erlöse sind von der Anzahl der Beisetzungen und der damit verbundenen Nutzungen der Trauerhallen abhängig. In 2022 werden die Trauerhallen bei 52 von insgesamt 99 Beisetzungen genutzt. Das entspricht einem Anteil der Nutzung von rund 53 Prozent.

Anteil Nutzungen Trauerhallen in Prozent 2022

Kennzahl	Windeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Bestattungen	52,53	0,00	31,85	43,53	63,29	105	20

Die Gemeinde Windeck zählt zu der Hälfte der Kommunen, die einen höheren Anteil an Nutzungen ihrer Trauerhallen verzeichnen. Trotzdem wird die Frequentierung der einzelnen Hallen eher gering ausfallen. Die Gemeinde Windeck sollte daher die Nutzungen für jede Trauerhalle separat auswerten.

Für Trauerhallen mit geringerer Frequentierung sollte die Gemeinde Windeck nachhaltige Lösungen suchen. Gegebenenfalls könnten Trauerhallen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit gezielt beworben, aufgegeben oder anders genutzt werden. Verschiedene Kommunen verwenden ihre Trauerhallen für Lesungen, Veranstaltungen oder vermieten ihre Hallen an Bestatter. Allerdings ist die Umsetzbarkeit immer auch von den individuellen Gegebenheiten vor Ort abhängig.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte die Trauerhallen in die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung einbeziehen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

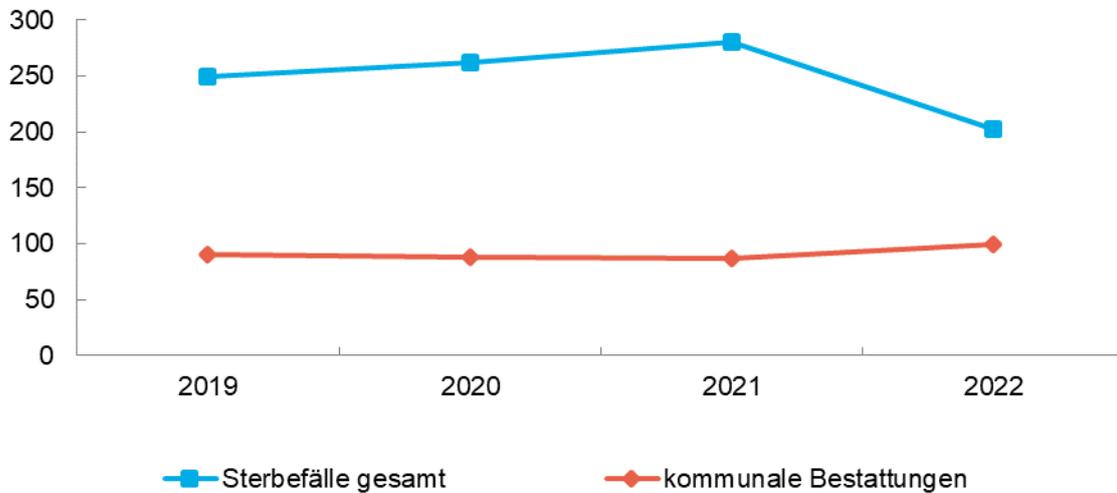
→ Die Gemeinde Windeck erstellt eine friedhofsbezogene Bestattungsstatistik. Hierdurch hat die Kommune Transparenz über die Entwicklung im Nachfrageverhalten.

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

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

Die Einwohnerzahl liegt in **Windeck** 2023 nach den Angaben von IT.NRW bei 18.928 Einwohnern. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht davon aus, dass sich die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 auf 18.896 Einwohner verringern wird. Die Zahl der Einwohner ab 80 Jahren wird sich lt. den Prognosewerten demgegenüber von 1.309 Einwohnern in 2023 deutlich auf 1.899 Einwohner 2040 erhöhen. Das entspricht einer Steigerung von 45 Prozent. Trotzdem geht die Gemeindemodellrechnung von einem eher moderaten Anstieg der Sterbefälle aus (2023 – 209 Sterbefälle / 2040 – 244 Sterbefälle).

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Windeck



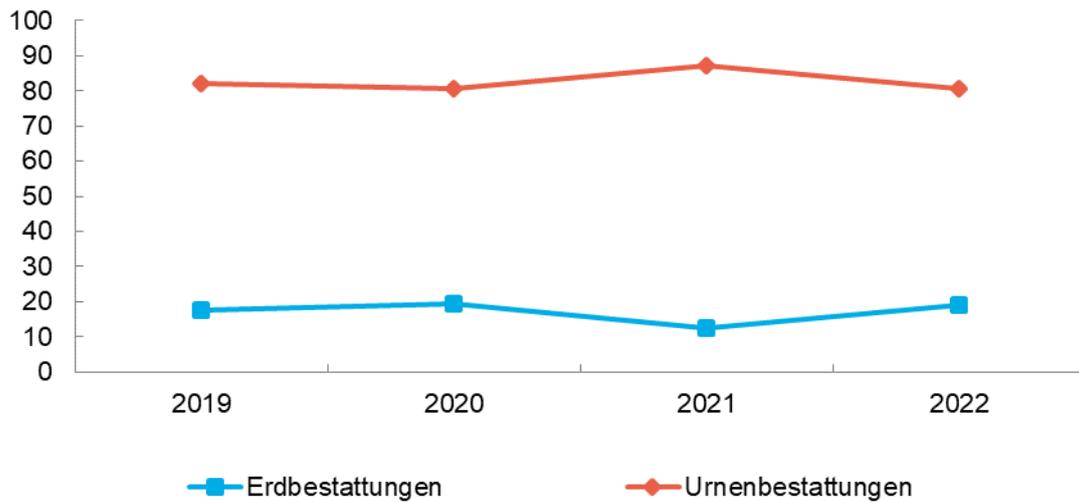
Nach einem leichten Aufwärtstrend der Sterbefälle bis 2021 geht die Zahl der Sterbefälle in Windeck 2022 vergleichsweise deutlich zurück. Die Zahl der kommunalen Bestattungen liegt konstant auf eher niedrigem Niveau und zeigt nur 2022 eine leichte Steigerung. Der überwiegende Anteil der Bestattungen erfolgt in Urnengräbern:

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2022

Kennzahlen	Windeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	19,19	12,77	23,27	34,69	41,67	61,45	21
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	80,81	32,76	56,74	64,46	76,73	87,23	21

Die Gemeinde verzeichnet 2022 deutlich mehr Urnenbestattungen als Sargbestattungen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Windeck in dem Anteil der Urnenbeisetzungen bereits bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil.

Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Windeck in Prozent



Im Zeitvergleich ist der Wandel im Bestattungswesen in Windeck schon seit längerem ersichtlich. Der Anteil der Erdbestattungen liegt inzwischen kontinuierlich auf einem niedrigen Niveau.

Neben Erd- und Urnenreihengräbern bietet die Gemeinde Windeck auch Baumbestattungen an. Auf dem Friedhof in Dattenfeld ist zudem eine Urnenwand eingerichtet worden. Wahlgräber vergibt die Gemeinde Windeck nicht. Nach Aussage der Friedhofsverwaltung werden insbesondere die pflegefreien Gräber (Wiesen- und Baumgräber) gut angenommen. Zudem geht die Gemeinde neue Wege, indem sie auf mehreren Friedhöfen Flächen an ein Unternehmen zur gewerblichen Nutzung freigibt. Auf den Flächen sind Bestattungsgärten eingerichtet worden.

Die Gemeinde Windeck erstellt eine jährliche friedhofsbezogene Bestattungsstatistik²⁹. Die Statistik schafft Transparenz darüber, in welchem Umfang und in welchen Bestattungsarten die einzelnen Friedhöfe frequentiert werden. Aus den Bestattungszahlen lassen sich konkrete Ziele und Maßnahmen für die einzelnen Friedhöfe ableiten.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

Zum Prüfzeitpunkt lagen der Friedhofsverwaltung keine Flächenangaben der Grün- und der Funktionsflächen vor. Deshalb kann die gpaNRW die Flächen nicht interkommunal vergleichen. Nur ein geringer Anteil der gesamten Friedhofsfläche ist mit Gräbern belegt.

Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die

²⁹ Gemeinde Windeck, Übersicht Beisetzungen 2021 bis 2023

Gebührenerträge generiert werden. Eine Kommune sollte die Auslastung ihrer Bestattungsfläche kennen und steuern. Dabei ist es Ziel, diese möglichst hoch auszulasten und konzentriert zu belegen. Eine lückenhafte Belegung der Bestattungsfläche sollte eine Kommune vermeiden, weil hierdurch höhere Unterhaltungskosten entstehen.

Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen. Im Kapitel Grün- und Wegeflächen (Ziffer 5.7) analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Den wirtschaftlichen Betrieb der Trauerhallen betrachten wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen.

Die **Gemeinde Windeck** hat bislang nur die Wegeflächen der Friedhöfe vermessen. Angaben zu den Grünflächen und den Funktionsflächen lagen zum Prüfzeitpunkt nicht vor. Daher kann die gpaNRW keine differenzierte Auswertung zu den Flächenanteilen im interkommunalen Vergleich durchführen. Nur die belegte Grabfläche kann anhand der Standardgrößen für Gräber ermittelt werden. Die gpaNRW stellt der Gemeinde Windeck nachfolgend die Vergleichswerte der anderen Kommunen als Orientierung zur Verfügung:

Aufteilung der Friedhofsflächen in Prozent 2022

Kennzahlen	Windeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche	k.A.	0,36	1,33	3,24	5,17	11,67	19
Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche	k.A.	14,64	40,91	64,90	75,22	86,73	18
Anteil unbelegte Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche	k.A.	8,95	10,77	18,32	45,57	69,39	18
Anteil belegte Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche	8,50	8,50	10,87	12,96	15,71	20,78	20

Die Gemeinde Windeck hat den niedrigsten Anteil belegter Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche. Nur rund neun Prozent der gesamten Friedhofsfläche sind belegt. Damit stellt Windeck im Vergleich den Minimalwert. Rund 91 Prozent der Friedhofsflächen entfallen somit auf unbelegte Bestattungsflächen, Grün- und Wegeflächen sowie Funktionsflächen. Um diese Flächen kostengünstig zu bewirtschaften, ist es wichtig, Transparenz über die einzelnen Flächenanteile zu haben. Nur so können die Flächen langfristig wirtschaftlich geplant werden.

→ Empfehlung

Die Flächen der Friedhöfe sollten nach Bestattungsflächen, Grün- und Wegeflächen sowie Funktionsflächen unterteilt werden. Das ermöglicht eine individuelle langfristige und wirtschaftliche Planung der Flächen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Da die Gemeinde Windeck entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die Planung ihrer Friedhöfe setzt.

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

In früheren Jahren waren die Flächen der Friedhöfe in erster Linie auf Sargbestattungen ausgelegt. Deshalb waren die Flächenverbräuche entsprechend groß. Aber auch in **Windeck** ist der Wandel von Sargbestattungen zu Urnenbestattungen seit längerem deutlich zu spüren (siehe Ziffer 5.6.1 Einflussfaktoren). Das führt zu großen unbelegten Flächen. Die Friedhofsplanung ist ein sehr langwieriger Prozess, im dem bereits jetzt die Weichen für eine generelle zukünftige Ausrichtung zu stellen sind.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Windeck

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	19
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	18
Neukäufe Urnengräber 2022	78
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	5

Die Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2022 neu erworben worden sind und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablauf des Nutzungsrechtes frei werden. Dadurch wird für die Kommune erkennbar, ob künftig mehr Flächen benötigt oder ob die Flächen reduziert werden können.

In Windeck werden insbesondere Flächen für Urnengräber benötigt. Da der Anteil der belegten Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche mit rund neun Prozent sehr gering ist (siehe vorheriges Kapitel), hat die Kommune ausreichend Möglichkeiten, freie Flächen zu belegen.

Die Gemeinde Windeck versucht bereits, bestehenden Flächenüberhängen zu begegnen, indem sie Teilflächen der Friedhöfe nicht mehr zur Bestattung freigibt, abtrennt oder anderweitig nutzt. Beispielsweise wird eine große Bestattungsfläche auf dem Friedhof Dattenfeld nicht mehr nachbelegt. Auf dem Friedhof Leuscheid ist bereits eine Teilfläche des Friedhofes an einen Landwirt verpachtet worden. Auch hier steht eine weitläufige Bestattungsfläche künftig nicht mehr für Nachbelegungen zur Verfügung. Der Friedhof in Herchen soll verkürzt werden. Auf dem Friedhof Stromberg ist bereits ein größerer Bereich eingeebnet worden.

Teilweise werden Flächen auf den Friedhöfen auch für eine kommerzielle Nutzung freigegeben. Hier sind Bestattungsgärten eingerichtet worden. Darüber hinaus nutzt die Kommune bestehende Freiflächen beispielsweise für ihre Naturschutzprojekte (siehe Ziffer 5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit). Die Gemeinde Windeck will auch zukünftig weitere Flächen reduzieren. Insofern geht die Gemeinde Windeck bereits den richtigen Weg, um den bestehenden Überhängen entgegenzuwirken.

Positiv ist hierbei, dass die Kommune keine Wahlgräber, sondern nur Reihengräber vergibt. Hierdurch kann die Gemeinde die Belegung der Grabstätten gut steuern. Allerdings besteht in der Gemeinde Windeck die Besonderheit, dass die Reihengräber verlängert werden können. Das ist normalerweise nicht vorgesehen. Sowohl Sarggräber als auch Urnen-Familiengrabstätten können in Windeck in einem Abstand von fünf Jahren für die Dauer von bis zu 30 Jahren wiedererworben werden. Die Friedhofsverwaltung kann den Wiedererwerb ablehnen, wenn die Schließung oder Neugestaltung eines Grabfeldes aufgrund örtlicher Gegebenheiten notwendig ist³⁰. Durch unterschiedliche Nachbelegungen entstehen auch innerhalb der Reihen Lücken, die aufwendig von der Kommune gepflegt werden müssen, weil hier kein Einsatz von Großgeräten erfolgen kann. Das zeigt auch die Besichtigung der Friedhöfe in Windeck. Es waren teilweise große „Flickenteppiche“ zu erkennen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte in ihren Bemühungen fortfahren, die Bestattungsfläche weiter zu komprimieren und nicht genutzte Grabfelder abzuteilen oder anders zu nutzen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Windeck hat über die vorhandenen Fachverfahren eine Übersicht über die Grün- und Wegeflächen ihrer Friedhöfe. Die Grün- und Wegeflächen müssen langfristig geplant werden.

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

Eine gute Kenntnis der Flächen, der Vegetationsarten und der Beschaffenheit der Wege ist Voraussetzung für eine effektive Steuerung, eine langfristige Planung und eine Senkung von Aufwendungen.

³⁰ 2. Änderungssatzung der Gemeinde Windeck für das Friedhofs- und Bestattungswesen – Friedhofs- und Bestattungssatzung – vom 14. Dezember 2015, § 13 – Sarggrabstätten, Absatz 2 und § 14 – Urnengrabstätten, Absatz 5

Nach Aussage der **Gemeinde Windeck** sind der Friedhofsverwaltung die Strukturen (z.B. Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege, etc.) der Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen grundsätzlich bekannt. Die Pflege übernimmt der Baubetriebshof. Bislang hat die Friedhofsverwaltung nur die Wegeflächen vermessen. Für die Grünflächen liegen keine Angaben vor. Es besteht auch keine Verknüpfung zu einem Grünflächeninformationssystem (GRIS), das wertvolle Informationen zu der wirtschaftlichen Gestaltung der Grünflächen liefern kann. Allerdings wird die Planung durch die visuellen Ansichtsmöglichkeiten der eingesetzten Fachsoftware erleichtert (siehe Ziffer 5.4.3 Digitalisierung).

Eine Zielsetzung der Gemeinde besteht darin, die Grünflächen auf den Friedhöfen zu reduzieren. Das erreicht die Kommune, indem sie Teilflächen abtrennt und anderweitig nutzt (siehe Ziffer 5.6.3 Bestattungsfläche).

Da die Gemeinde Windeck die Grünflächen bislang nicht differenziert ausweist, kann die gpaNRW keine Kennzahlen zu den Flächen bilden. Nachfolgend die Vergleichswerte der anderen Kommunen zur Information:

Anteil Grün- und Wegeflächen 2022 in Prozent

Kennzahlen	Windeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche	k.A.	14,64	40,91	64,90	75,22	86,73	18

Die Spannbreite der Kennzahlen steht in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Strukturierung der Friedhöfe.

→ Empfehlung

Durch die zunehmende Zahl der Urnenbestattungen und damit einhergehende Verringerung der benötigten Bestattungsfläche wird sich der Anteil der Grünfläche auf den Friedhöfen künftig noch weiter erhöhen. Deshalb sollte die Gemeinde ein Konzept für die Entwicklung der Grün- und Wegeflächen erstellen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen kann für die Gemeinde Windeck nicht interkommunal verglichen werden. Zum Prüfzeitpunkt lagen keine aktuellen Daten vor.

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

Die Pflege der Grün- und Wegeflächen übernimmt in der **Gemeinde Windeck** der Baubetriebshof. Pflegestandards sind vereinbart. Die Aufwendungen werden als interne Leistungsverrechnungen gebucht. Im Rahmen der Betriebsabrechnung werden die Kosten für die Grünflächen auf die einzelnen Friedhöfe aufgeteilt. Das ist positiv zu sehen, weil hierdurch Transparenz geschaffen wird. Die Aufwendungen je Friedhof können so ermittelt werden. Allerdings ist die Betriebsabrechnung zuletzt im Rahmen der letzten Gebührenkalkulation erstellt worden³¹. Die aktuelle Gebührenkalkulation lag zum Prüfzeitpunkt noch nicht vor. Insofern kann die gpaNRW keine Kennzahl zu den Unterhaltungsaufwendungen bilden. Nachfolgend die interkommunalen Vergleichswerte für die Gemeinde Windeck zur Orientierung:

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022

Kennzahlen	Windeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche	k.A.	1,28	2,42	3,58	6,55	13,43	12

Auch in diesen Kennzahlen zeigt sich eine deutliche Spannbreite. Die Kennzahlen variiert in Abhängigkeit der vorhandenen Strukturen, der Beschaffenheit der Wege und der Grünanlagen, der vereinbarten Pflegestandards, des Pflegeurnus sowie der jeweiligen Leistungskonditionen.

Bereits jetzt verringert die Gemeinde Windeck den Pflegeaufwand dadurch, dass sie nicht genutzte Flächen abteilt, einebnet oder einer anderen Nutzung zuführt (z.B. verpachtet). Zudem trägt die naturnahe Gestaltung dazu bei, Unterhaltungsaufwand zu reduzieren.

Bei den Gesamtaufwendungen für das Friedhofswesen erzielt die Gemeinde Windeck derzeit im interkommunalen Vergleich das Minimum (siehe Ziffer 5.5.1 Kostendeckung). Es ist daher davon auszugehen, dass die Aufwendungen für die Grün- und Wegeflächen in der Gemeinde entsprechend gering sind.

Um die Unterhaltungsaufwendungen weiterhin niedrig zu gestalten, sollte sich die Gemeinde Windeck bei der Intensität der Pflege und Unterhaltung an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So könnten z.B. Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe pflegearm gestaltet werden. Flächen, die intensiver genutzt werden (z.B. an den Hauptachsen), können dagegen ansprechender gestaltet sein.

Bei den Wegepflegeleistungen sollte sich die Gemeinde Windeck auf ein ausgewiesenes Hauptwegenetz konzentrieren. Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten Grabfeldern sollte die Gemeinde reduzieren. Damit einher geht auch die Auswahl der jeweiligen Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege (gekieste und gesplitterte Wege) sollten sukzessive zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken und/oder Rasentragschichten.

³¹ Kalkulation der Friedhofs- und Bestattungsgebühren für die Gemeinde Windeck 2016 - 2019

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Windeck sollte auch in der aktuellen Gebührenkalkulation die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegepflege friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Friedhöfe besser beurteilen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Derzeit arbeitet die Gemeinde Windeck nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	140	E1	Die Gemeinde Windeck sollte aus strategischen Zielvorgaben individuelle operative Handlungsziele für die einzelnen Friedhöfe ableiten. Der Zielerreichungsgrad sollte mittels Kennzahlen überprüft werden. Entwicklungen sollte die Gemeinde über ein Berichtswesen transparent für die Entscheidungsträger darstellen.	141
F2	In der Ausgestaltung ihrer Friedhöfe zeigt sich die Gemeinde Windeck innovativ und betreibt hierdurch bereits eine gute Öffentlichkeitsarbeit. Allerdings kann die Öffentlichkeitsarbeit noch ergänzt werden.	142	E2	Der Internet-Auftritt der Friedhofsverwaltung sollte um eine visuelle Ansicht der Friedhöfe und der Trauerhallen ergänzt werden. Die Grabarten sollte die Gemeinde differenziert beschreiben und notwendige Formulare verlinken. Auch das Erstellen eines Flyers mit entsprechenden Informationen ist denkbar.	143
Gebühren					
F3	Die Gemeinde Windeck erhebt in der Gebührenkalkulation Flächenzuschläge, um Nutzer kleinerer Flächen angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen. Die Verwaltung kann auch Äquivalenzziffern nutzen, um unterschiedliche Grabarten zu gewichten.	145	E3	Das Gebührenaufkommen sollte an die Nachfrage angepasst werden, indem Nutzer kleinerer Flächen über Äquivalenzziffern verstärkt am Gebührenaufkommen beteiligt werden.	146
F4	Der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen liegt im Bereich des Median. Die Trauerhallen werden bei etwas mehr als der Hälfte der Bestattungen in Anspruch genommen. Ein langfristiges Konzept für die Trauerhallen besteht nicht.	146	E4	Die Gemeinde Windeck sollte die Trauerhallen in die langfristige Planung der Friedhofsgestaltung einbeziehen.	148
Friedhofsflächen					
F5	Zum Prüfzeitpunkt lagen der Friedhofsverwaltung keine Flächenangaben der Grün- und der Funktionsflächen vor. Deshalb kann die gpaNRW die Flächen	150	E5	Die Flächen der Friedhöfe sollten nach Bestattungsflächen, Grün- und Wegeflächen sowie Funktionsflächen unterteilt werden. Das ermöglicht eine individuelle langfristige und wirtschaftliche Planung der Flächen.	151

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	nicht interkommunal vergleichen. Nur ein geringer Anteil der gesamten Friedhofsfläche ist mit Gräbern belegt.				
F6	Da die Gemeinde Windeck entsprechend des Nachfrageverhaltens zukünftig immer weniger Bestattungsfläche benötigen wird, ist es wichtig, dass sich die Gemeinde Ziele für die Planung ihrer Friedhöfe setzt.	152	E6	Die Gemeinde Windeck sollte in ihren Bemühungen fortfahren, die Bestattungsfläche weiter zu komprimieren und nicht genutzte Grabfelder abzutheilen oder anders zu nutzen.	153
Grün- und Wegeflächen					
F7	Die Gemeinde Windeck hat über die vorhandenen Fachverfahren eine Übersicht über die Grün- und Wegeflächen ihrer Friedhöfe. Die Grün- und Wegeflächen müssen langfristig geplant werden.	153	E7	Durch die zunehmende Zahl der Urnenbestattungen und damit einhergehende Verringerung der benötigten Bestattungsfläche wird sich der Anteil der Grünfläche auf den Friedhöfen künftig noch weiter erhöhen. Deshalb sollte die Gemeinde ein Konzept für die Entwicklung der Grün- und Wegeflächen erstellen.	154
F8	Die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen kann für die Gemeinde Windeck nicht interkommunal verglichen werden. Zum Prüfzeitpunkt lagen keine aktuellen Daten vor.	154	E8	Die Gemeinde Windeck sollte auch in der aktuellen Gebührenkalkulation die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegepflege friedhofsbezogen auswerten. Dadurch kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Friedhöfe besser beurteilen.	156

→ 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