

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Werther (Westf.)  
im Jahr 2024*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.)	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Werther (Westf.)	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Werther (Westf.)	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	29
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Werther (Westf.)	33
<b>1. Finanzen</b>	<b>34</b>
1.1 Managementübersicht	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	58

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	59
1.4.4	Fördermittelmanagement	62
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	63
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
<b>2.</b>	<b>Gremienarbeit</b>	<b>75</b>
2.1	Managementübersicht	75
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
2.3	Profil Gremienarbeit	76
2.3.1	Aufwendungen	77
2.3.2	Gremienstruktur	79
2.3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	83
2.3.4	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	88
2.3.5	Digitalisierung der Gremienarbeit	90
2.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	93
<b>3.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>94</b>
3.1	Managementübersicht	94
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	95
3.3	Organisation des Vergabewesens	96
3.3.1	Organisatorische Regelungen	96
3.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	99
3.4	Allgemeine Korruptionsprävention	101
3.5	Sponsoring	105
3.6	Nachtragswesen	106
3.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	107
3.6.2	Organisation des Nachtragswesens	109
3.7	Maßnahmenbetrachtung	110
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	111
<b>4.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>113</b>
4.1	Managementübersicht	113
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	114
4.3	IT an Schulen	114
4.3.1	IT-Steuerung	114
4.3.2	Stand der Digitalisierung	119
4.3.3	IT-Sicherheit	121
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	124
<b>5.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>126</b>
5.1	Managementübersicht	126
5.2	Inhalt, Ziele und Methodik	126
5.3	Örtliche Strukturen	127

5.4	Rechtmäßigkeit	128
5.4.1	Bestattungsrechtliche Pflichten	129
5.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	129
5.4.3	Art der Bestattung	130
5.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	131
5.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	132
5.5	Verfahrensstandards	133
5.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	134
5.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	135
5.6.2	Aufwendungen	136
5.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	137
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
	<b>Kontakt</b>	<b>140</b>

## 0. Vorbericht

### 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.)

#### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.) 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.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Werther (Westf.) zeigt im Betrachtungszeitraum eine positive Entwicklung. Begünstigt durch eine gute Ertragslage konnte die Stadt in den Jahren 2018 bis 2022 durchgängig Jahresüberschüsse von insgesamt 2,6 Mio. Euro erwirtschaften. Ihre im interkommunalen Vergleich hohe Eigenkapitalausstattung konnte sie damit noch verstärken.

Die Jahresergebnisse 2021 und 2022 sind allerdings gestützt von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG<sup>1</sup>, ohne die diese Jahre mit Defiziten abgeschlossen hätten. Diese außerordentlichen Erträge werden sich ab 2026 eigenkapitalmindernd auswirken. Zudem weisen Plandaten für die Folgejahre bis 2027 ausschließlich Defizite aus. Auch diese werden sich bei Eintreten der Planung negativ auf die Eigenkapitalausstattung auswirken.

Die Gesamtverbindlichkeiten, die sich bei der Stadt Werther (Westf.) zum großen Teil aus den Kreditverbindlichkeiten der Eigenbetriebe Abwasserwerk und Wasserwerk zusammensetzen, liegen interkommunal auf überdurchschnittlichem Niveau. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes resultieren größtenteils aus erhaltenen Anzahlungen sowie aus Krediten des Programms „Gute Schule 2020“. Positiv wirkt sich aus, dass die Stadt im gesamten Prüfungszeitraum nicht auf Kredite zur Liquiditätssicherung angewiesen war. Allerdings indiziert die Altersstruktur des Anlagevermögens in einigen Bereichen Reinvestitionsbedarf.

Durch regelmäßige Finanzberichte liegen den Entscheidungsträgern die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen auch unterjährig vor. Die Stadt Werther (Westf.) hat in den letzten Jahren in hohem Umfang investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr übertragen. Von den verfügbaren Mitteln für investive Auszahlungen hat sie durchschnittlich nur 62

<sup>1</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

Prozent in Anspruch genommen. Um die Transparenz des Haushalts bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen zu erhöhen, sollte die Kommune ihre investiven Maßnahmen möglichst realitätsnäher veranschlagen.

Beim Fördermittelmanagement, das bei der Stadt Werther (Westf.) dezentral in den Fachbereichen organisiert ist, sieht die gpaNRW ebenfalls Optimierungspotenzial. Die Kommune sollte im Planungsprozess von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert eine Fördermittelrecherche vorsehen. Zudem könnte sie die vorhandene zentrale Fördermitteldatei zum Aufbau eines Fördercontrollings nutzen. Auch für das Kredit- und Anlagemanagement hält die gpaNRW einen verbindlichen Handlungsrahmen für sinnvoll, um unnötige Risiken zu vermeiden. Dieser sollte auch für die Ausgliederungen gelten, auf die der größte Teil der Verbindlichkeiten entfällt.

Bei den Aufwendungen für die **Gremienarbeit** bildet die Stadt Werther (Westf.) den bisherigen Maximalwert ab. Dabei wirkt sich vor allem das hohe Volumen der Aufwandsentschädigungen aus. Ein Grund dafür ist, dass Werther (Westf.) unter allen Vergleichskommunen die meisten Sitzungstermine hatte. Die von der Stadt gezahlten Fraktionszuwendungen sind dagegen interkommunal eher niedrig. Um zu überprüfen, ob die Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern damit abgedeckt sind, sollte sie regelmäßig Bedarfsermittlungen durchführen.

Die Stadt Werther (Westf.) hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Für die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen fehlen noch formale Regelungen und technische Vorkehrungen. Um im Bedarfsfall vorbereitet zu sein, sollte sich die Stadt verstärkt hiermit beschäftigen.

Im **Vergabewesen** wirkt sich positiv aus, dass die Stadt Werther (Westf.) eine zentrale Vergabestelle eingerichtet hat. Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung bestätigt, dass die Stadt ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. In einzelnen Punkten besteht allerdings noch Optimierungspotenzial in Bezug auf Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten. Die gpaNRW empfiehlt deshalb, der zentralen Vergabestelle weitere Aufgaben zuzuordnen und den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware zu prüfen.

Die Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten sind bei der Stadt Werther (Westf.) relativ hoch. Um diese zu verringern, sollte sie Abweichungen und Nachträge systematisch auswerten bezüglich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

Zum Thema Korruptionsprävention sollte die Stadt Werther (Westf.) eine umfassende Dienstabweisung erarbeiten. Die bereits vorhandenen Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken sowie zum Sponsoring sollte sie darin aufnehmen. Zudem sollte sie die Bediensteten durch eine Schwachstellenanalyse sensibilisieren und besonders korruptionsgefährdete Bereiche der Verwaltung ermitteln.

Da die Stadt Werther (Westf.) lediglich eine Grundschule in ihrer Trägerschaft hat, hat sie bei der Steuerung der **Informationstechnik (IT) an Schulen** einen weitgehend pragmatischen Ansatz gewählt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotenzial in organisatorischer Hinsicht z.B. durch die Erstellung einer Medienentwicklungsplanung. Die Digitalisierung ist an der Schule bereits weit fortgeschritten. Mit einer 1:1-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten erfüllt die Stadt die Anforderungen aus dem Medienkonzept der Schule vollständig und liegt interkommunal im Bereich des Maximalwertes.

Bei der IT-Sicherheit sieht die gpaNRW noch Optimierungsbedarf. Die Stadt Werther (Westf.) sollte in Kooperation mit ihrer Schule ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen, um bestehende Sicherheitsrisiken zu minimieren.

**Ordnungsbehördliche Bestattungen** sind in Werther (Westf.) nur selten zu bearbeiten. Bei der Durchführung hält die Stadt die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW ein. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person berücksichtigt sie bei der Wahl der Bestattungsart. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, sollte die Stadt 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. Zudem sollte die Stadt bei Ersatzvornahmen neben den Bestattungskosten auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben. Die gpaNRW empfiehlt außerdem, die Verfahrensstandards und Abläufe zu verschriftlichen. Diese könnten bei fehlender Routine oder im Vertretungsfall als Anleitung dienen.

Für die im Vergleichsjahr 2021 durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist ein relativ hoher Fehlbetrag entstanden. Grund ist, dass entsprechend der vorliegenden Willensbekundung der verstorbenen Person eine Erdbestattung vorgenommen wurde. Dadurch ergaben sich höhere Aufwendungen als bei den sonst üblichen Urnenbestattungen. Diese konnten nur teilweise aus dem Nachlass der verstorbenen Person gedeckt werden.

## 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Werther (Westf.)

### 0.2.1 Strukturen

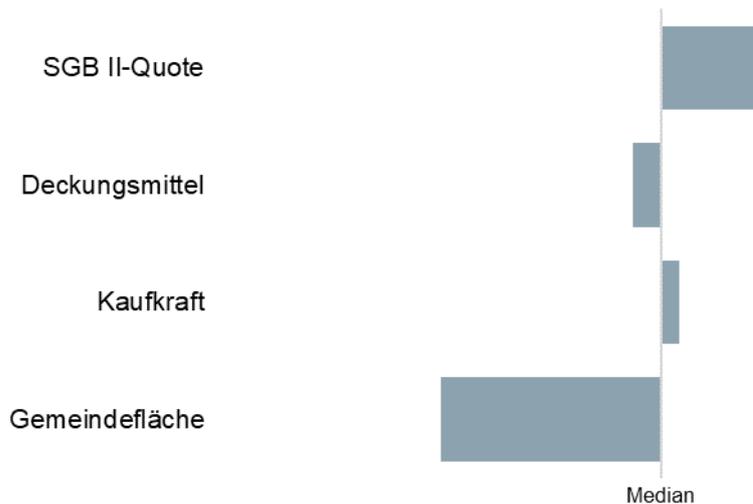
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Stadt Werther (Westf.). Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>2</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

<sup>2</sup> IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

### Strukturmerkmale Stadt Werther (Westf.) 2024



Die Ausprägungen bei den obigen Strukturmerkmalen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2018 nicht wesentlich verändert.

Die hohe SGB II-Quote belegt, dass in Werther (Westf.) viele Menschen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Gleichwohl liegt die Kaufkraft über dem Median der Vergleichskommunen. Dies spricht dafür, dass es in der Bevölkerung auch viele Haushalte mit einem relativ hohen Einkommen gibt.

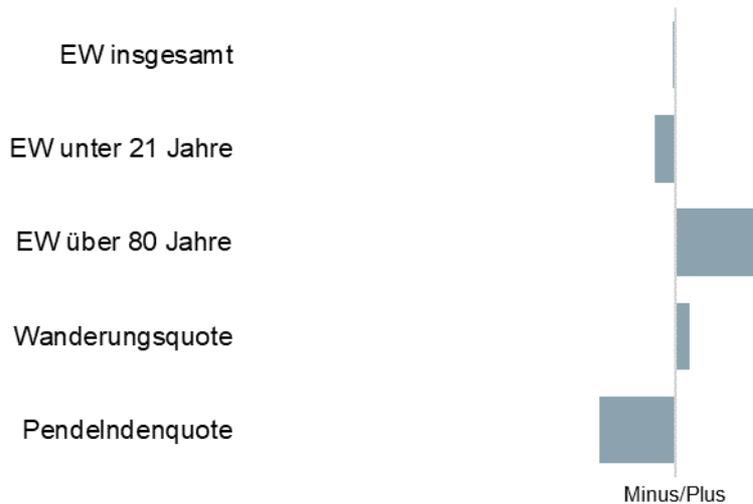
Bei den Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, positioniert sich die Stadt Werther (Westf.) dagegen unterhalb des Medians der Kommunen in dieser Größenklasse. Die Deckungsmittel ergeben sich aus dem Durchschnitt der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen je Einwohner der letzten fünf Jahre. Die Stadt Werther (Westf.) ist bereits seit dem Jahr 2013 abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen.

Mit einem Gemeindegebiet von 35,4 qkm gehört Werther (Westf.) flächenmäßig zu den kleinsten Kommunen in diesem Segment (Median: 70,7 qkm). Auf den kommunalen Haushalt kann dies entlastend wirken. Denn ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, z.B. beim Straßen- und Wegenetz und der sonstigen Infrastruktur.

### Intrakommunaler Vergleich

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

### Strukturmerkmale Stadt Werther (Westf.) 2024



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

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

Die Stadt Werther (Westf.) hatte zum Jahresende 2023 11.193 Einwohner. Die Bevölkerungszahl hat sich damit in den letzten fünf Jahren leicht verringert. Dabei hat es jedoch Verschiebungen zwischen den Altersgruppen gegeben. Während die Zahl der Einwohner unter 21 Jahren um knapp fünf Prozent gesunken ist, hat sich die Einwohnerzahl über 80 Jahre um 20 Prozent erhöht. Die demografische Entwicklung führt somit auch in Werther (Westf.) zu einem tendenziellen Älterwerden der Bevölkerung. Die Wanderungsquote zeigt an, dass die Stadt bei den relativ konstanten Einwohnerzahlen von Zuzügen profitiert.

Wie bei den meisten Kommunen dieser Größenklasse ist der Pendelndensaldo auch bei der Stadt Werther (Westf.) negativ. Die Zahl der Berufsauspendler übersteigt die der Einpendler deutlich.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Werther (Westf.) hat zu den im letzten Prüfbericht der gpaNRW enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen Stellung genommen. Über die Stellungnahme ist am 23. September 2019 im Rechnungsprüfungsausschuss beraten worden. Am 02. Oktober 2019 hat der Rat der Stadt die Stellungnahme entsprechend § 105 Abs. 7 GO NRW beschlossen.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>3</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>4</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Pro-

<sup>4</sup> KGSt-Bericht Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022), Nr. 11/2022 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2022/2023) und Nr. 10/2023 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2023/2024)

dukte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

## 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 Werther (Westf.) hat die gpaNRW von November 2023 bis August 2024 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Werther (Westf.) hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Werther (Westf.) überwiegend das Vergleichsjahr 2022. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2018 bis 2022. Plandaten haben wir den Haushaltsplänen 2023 und 2024 entnommen. Die im Haushalt 2024 enthaltene mittelfristige Planung 2025 bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Werther (Westf.) berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Isabel Meermeier
Gremienarbeit	Hermann Ptok
Vergabewesen	Matthias Drucks
Informationstechnik an Schulen	André Reising
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Hermann Ptok

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

Herne, den 15. November 2024

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Werther (Westf.) überträgt vergleichsweise viele investive Ermächtigungen in Folgejahre. Sie nimmt ihre verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen im Prüfungszeitraum jedoch durchschnittlich nur zu 62 Prozent in Anspruch. Dies mindert die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.	E1	Das Ziel der Stadt Werther (Westf.) sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, welche die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F2	Bei der Stadt Werther (Westf.) ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine verbindlichen Festlegungen zum Fördermittelmanagement.	E2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise in einer Richtlinie oder Dienstanweisung formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
F3	Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Werther (Westf.) nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Fachbereichen statt.	E3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte ihre zentrale Förderdatei stärker nutzen, um ein Fördercontrolling mit standardisiertem Berichtswesen aufzubauen. Die Stadt sollte den Entscheidungsträgern dadurch anlassbezogen aktuelle Informationen zu Förderprojekten zur Verfügung stellen.
F4	Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	E4	Die Stadt Werther (Westf.) sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.
F5	Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keine Grundsätze für ihr Anlagemanagement in einer Richtlinie fixiert.	E5	Die Stadt Werther (Westf.) sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Gremienarbeit</b>			
F1	Die Stadt Werther (Westf.) zahlt die Fraktionszuwendungen entsprechend des geltenden Erlasses. Eine aktuelle Bedarfsermittlung liegt nicht vor.	E1.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte regelmäßig, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen.
		E1.2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte als Anlage zum Haushaltsplan das Muster gemäß der Kommunalhaushaltsverordnung NRW für die Fraktionszuwendungen nutzen.
F2	Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keine Regelungen zur Fahrtkostenerstattung getroffen.	E2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte eine Regelung zur Abrechnung der Fahrtkosten treffen und ergänzend ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung implementieren.
F3	Die Stadt Werther (Westf.) hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Es fehlen die technischen Vorkehrungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen. Auch formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen hat die Stadt noch nicht beschlossen.	E3	Wir empfehlen der Stadt Werther (Westf.) die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen weiter vorzubereiten.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Das Vergabewesen ist in Werther (Westf.) gut organisiert. In ihrer Vergabedienst-anweisung hat die Stadt wesentliche Regelungen getroffen, um die Verfahren rechtssicher und zuständigkeitsgerecht abzuwickeln. Teilweise gibt es Aktualisie-rungs- und Verbesserungspotential.	E1	Als Anlage zur Dienstanweisung könnten die Wertgrenzen ohne Änderungsverfügung bedarfsgerecht angepasst werden. Damit kann Zeit gespart und gleichzeitig die Flexi-bilität gesteigert werden.
F2	Die Stadt Werther (Westf.) hat eine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. De-ren Potenzial schöpft sie noch nicht vollumfänglich aus. Eine Vergabemanage-mentsoftware wird nicht genutzt.	E2.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte prüfen, inwieweit der Einsatz einer Vergabemanage-mentsoftware für sie in Betracht kommt und diese dann ggf. einführen.
		E2.2	Für die dezentrale Dokumentation der Mängelbeseitigungen sollte die Stadt Werther (Westf.) regelmäßig ihren vorhandenen einheitlichen Vordruck im Zuge der förmli-chen Abnahme verwenden.
F3	Die Stadt Werther (Westf.) verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine un-abhängige Prüfung der Vergaben findet in Werther (Westf.) nicht statt.	E3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte Regelungen treffen und kommunizieren, wie und durch wen Vergabeverfahren geprüft werden. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.
F4	Die Stadt Werther (Westf.) verfügt über eine Dienstanweisung aus dem Jahr 2007 über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken. Weitergehende Regelungen zum Thema Korruptionsbekämpfung gibt es nicht.	E4.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte eine ganzheitliche Dienstanweisung zur Korruptions-prävention erlassen und die Aspekte zum Thema „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ dort einarbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die Stadtverwaltung sollte in regelmäßigen Abständen, am besten einmal jährlich, auf die zukünftige Dienstanweisung hinweisen. Überdies sollte sie ihre Mitarbeitenden zusätzlich schulen, um eine hohe Sensibilität für das Thema zu erreichen.
F5	Eine Festlegung zu besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und Arbeitsplätzen nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG wurde bei der Stadt Werther (Westf.) bisher nicht durchgeführt.	E5	Um den Anforderungen des § 10 KorruptionsbG zu entsprechen, sollte die Stadt Werther (Westf.) eine Schwachstellenanalyse durchführen, diese dokumentieren und in regelmäßigen Abständen wiederholen.
F6	Die Stadt Werther (Westf.) kommt ihren Auskunftspflichten nach § 7 KorruptionsbG nicht nach.	E6	Die Stadt Werther (Westf.) sollte den Bestimmungen des § 7 KorruptionsbG nachkommen. Die Auskünfte könnte Werther (Westf.) ihren Bürgerinnen und Bürgern auf der Homepage der Stadt zugänglich machen.
F7	Die Stadt Werther (Westf.) hat Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung aufgestellt. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet nicht statt.	E7.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen.
		E7.2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte Nachträge zentral erfassen und damit einhergehend ein systematisches Nachtragsmanagement etablieren. Durch eine Auswertung und Analyse könnte sie Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Stadt Werther (Westf.) ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Im Hinblick auf die Dokumentations- und Informationspflichten zeigt sich Optimierungspotenzial.	E8	Die Stadt Werther (Westf.) sollte in ihren Unterlagen auch die Begründung zur Entscheidung zum Verzicht auf eine Losaufteilung aufnehmen.
F9	Die Stadt Werther (Westf.) hat die ex-ante-Information sowie die ex-post-Veröffentlichung gemäß der VOB/A nicht durchgeführt.	E9	Die Stadt Werther (Westf.) sollte den ex-ante- und ex-post-Informationsvorgaben regelmäßig nachkommen.
F10	Die Stadt Werther (Westf.) hat versäumt, die nichtberücksichtigten Bieter rechtzeitig zu benachrichtigen. Eine Absage erfolgte erst nach rund sieben Wochen.	E10	Die Stadt Werther (Westf.) sollte die Benachrichtigung der nichtberücksichtigten Bieter rechtzeitig durchführen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Die Stadt Werther (Westf.) steuert ihre Schul-IT bisher nicht ausreichend systematisch. Es fehlt an einem ganzheitlichen Konzept zur Steuerung der Schul-IT, einem zentralen Ressourcenüberblick, formalen Grundlagen zum Ausstattungsprozess und auch an einem interdisziplinären Informationsaustausch mit der Schule.	E1.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte ihre Strategie zur Ausstattung ihrer Schule auf Grundlage des vorliegenden Medienkonzeptes in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein.
		E1.2	Der Schulträger sollte eine Inventarisierung der IT-Ausstattungsgegenstände aufbauen, um kurzfristig in der Lage zu sein, sich einen zentralen Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und die damit verbundenen Informationen zu verschaffen.
		E1.3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte den Beschaffungsprozess und die Standards zur IT-Ausstattung festschreiben. So kann die IT-Ausstattung vereinheitlicht und das Potenzial dieser Homogenität ausgeschöpft werden.
		E1.4	Die Stadt Werther (Westf.) sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schule, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in der Schule zu begleiten und frühzeitig gemeinsam auf neue Anforderungen reagieren zu können.
F2	Die Stadt Werther hat die Anforderungen aus dem Medienkonzept der Grundschule hinsichtlich Quantität und Qualität vollständig erfüllt. Es besteht jedoch das Risiko, dass der gewählte Breitbandanschluss für den optimalen Einsatz der technischen Ausstattung nicht ausreichend performant ist.	E2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte die Notwendigkeit einer Umstellung der Internetanbindung auf eine Verbindung mit höheren Upload-Raten prüfen und - wenn sinnvoll - beauftragen.
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schule der Stadt Werther (Westf.) weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.	E3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte in Kooperation mit ihrer Schule ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>			
F1	Die Stadt Werther (Westf.) veranlasst bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme die Einäscherung und Urnenbestattung gleichzeitig. Die gpaNRW sieht hier Optimierungspotenzial.	E1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte bei Ersatzvornahmen zur Gefahrenabwehr zunächst nur die Einäscherung beauftragen.
F2	Die Stadt Werther (Westf.) setzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durch. Eine Verwaltungsgebühr erhebt die Stadt bislang nicht.	E2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung eine Verwaltungsgebühr entsprechend dem Aufwand erheben.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Werther (Westf.) hat den Prozessablauf für eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht beschrieben.	E3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte den vorgesehenen Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient auch dem Wissenserhalt.

## 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>5</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>6</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

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

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

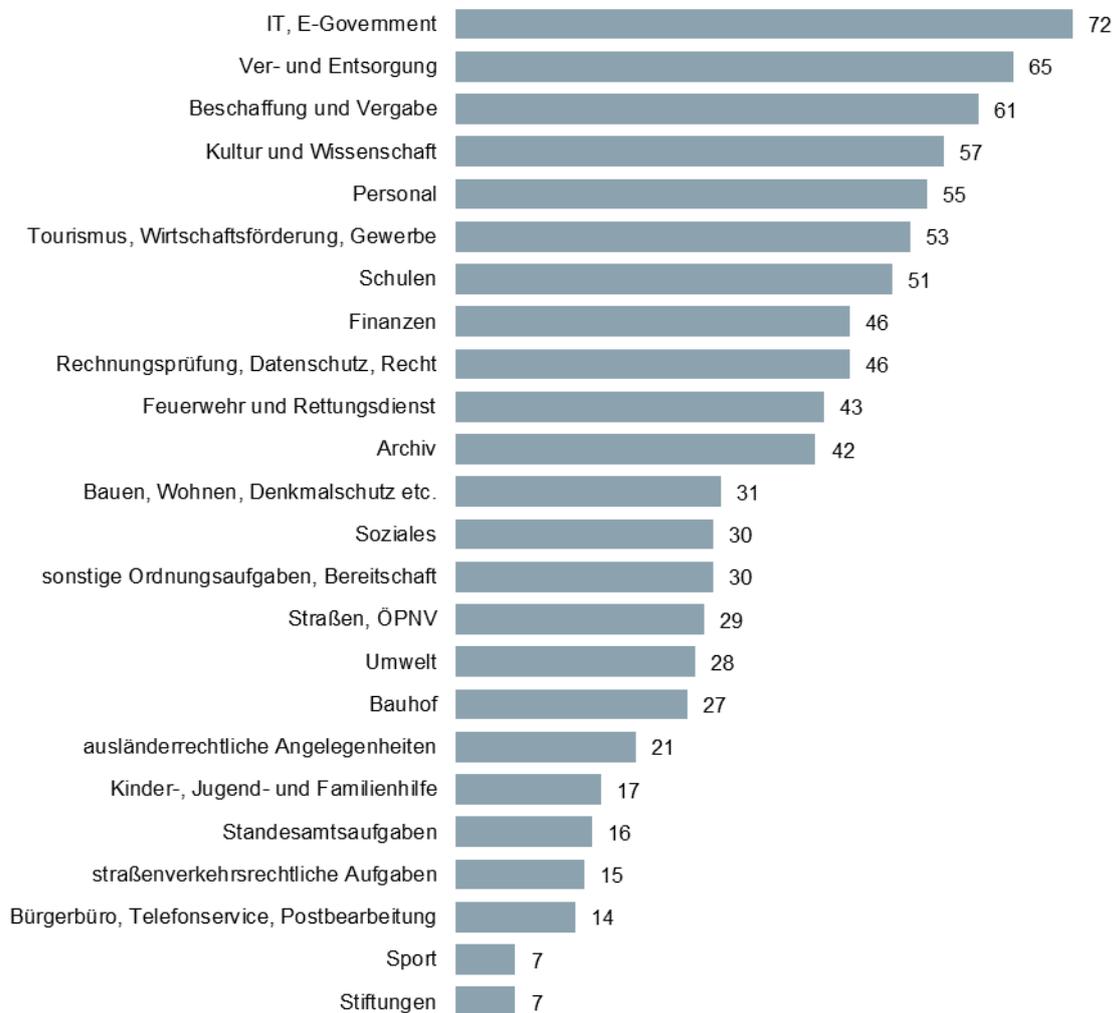
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 98 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt.

### 0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

#### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

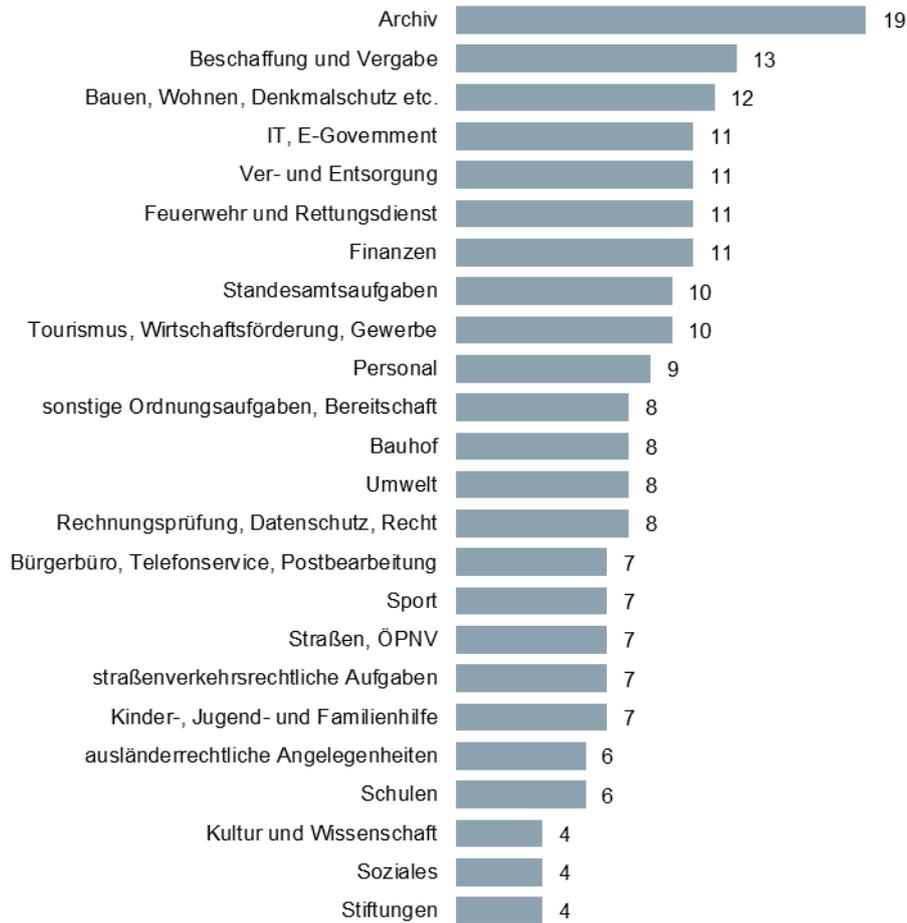


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

### 0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

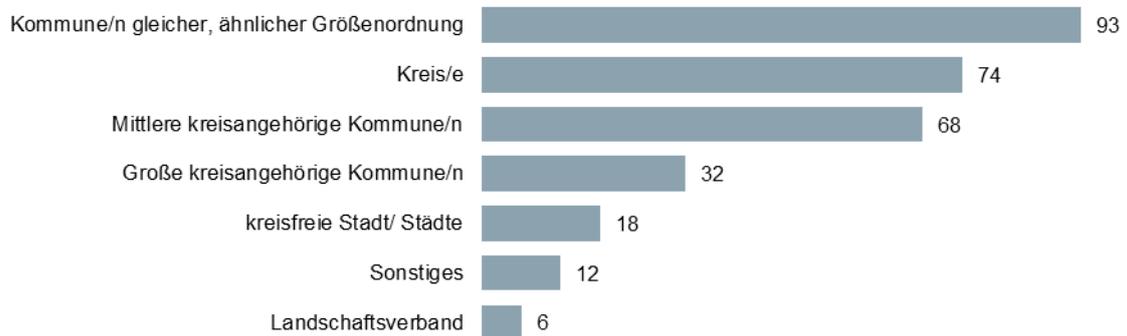


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe.

### 0.8.1.3 Kooperationspartner

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

### Kooperationspartner IKZ in Prozent



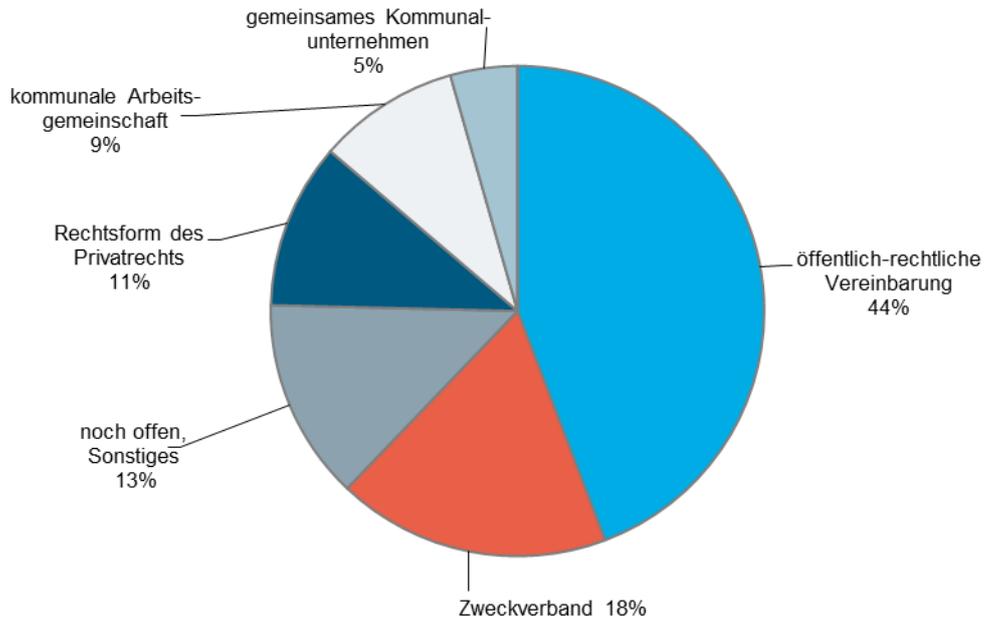
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

#### 0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

### Rechtsformen IKZ in Prozent



Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können helfen, bürokratische Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem sie klare Richtlinien für Handlungen und Entscheidungen festlegen.

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

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

### Ziele IKZ in Prozent



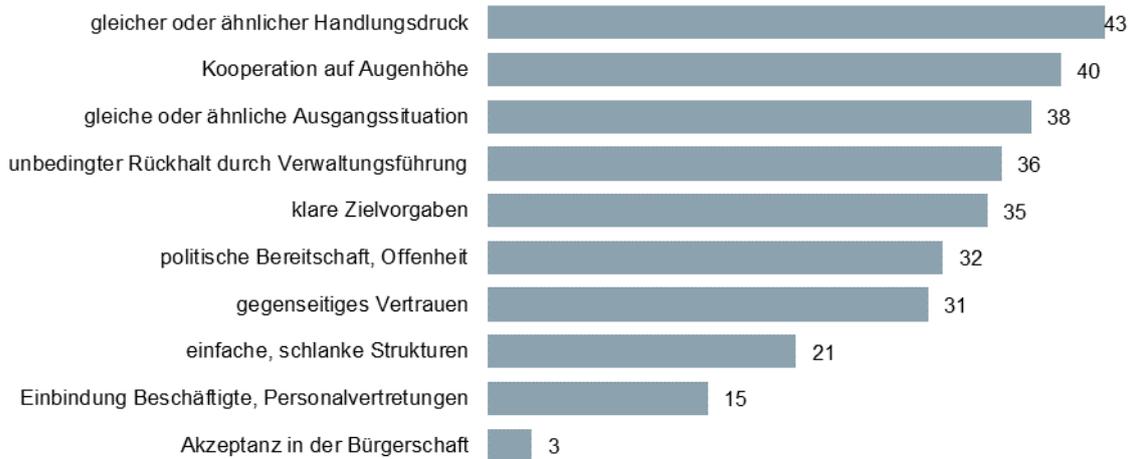
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

#### 0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

### Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent



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

### 0.8.1.7 Hindernisse

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

### Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Hinzu gekommen sind fehlende Personalressourcen. Die Wirtschaftlichkeit steht zwar noch klar im Fo-

kus, aber auch hier macht sich der Fachkräftemangel bei der Initiierung von IKZ-Projekten bemerkbar. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

## 0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Werther (Westf.)

Die Stadt Werther (Westf.) arbeitet bereits in zahlreichen Aufgabenfeldern mit anderen Kooperationspartnern zusammen. Insgesamt hat sie bei unserer Abfrage mehr als 20 bereits laufende IKZ-Projekte angegeben. Dabei besetzt sie sämtliche Aufgabenfelder, die von den Kommunen am häufigsten genannt wurden und in der Rangfolge unter Ziffer 0.8.1.1 die obersten neun Plätze belegen.

Spitzenreiter der dort aufgeführten IKZ-Aufgabenfelder ist die IT. Der Kreis Gütersloh und seine kreisangehörigen Gemeinden haben für Dienstleistungen im Rahmen der Informations- und Kommunikationstechnik den Zweckverband der INFOKOM Gütersloh gegründet. Bei der Personalabrechnung sowie beim Datenschutzbeauftragten kooperiert die Stadt Werther (Westf.) mit dem Zweckverband Ostwestfalen-Lippe Informationstechnologie (OWL-IT). Die Aufgabe der Beihilfeabrechnung hat die Stadt an die Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw) vergeben.

Mit Nachbarkommunen arbeitet die Stadt Werther (Westf.) in zahlreichen Aufgabenfeldern zusammen. So hat sie die Aufgaben des Vollstreckungsdienstes auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung der Stadt Borgholzhausen übertragen. Diese beiden Kommunen kooperieren auch auf dem Gebiet der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe beim Projekt „Aufsuchende Jugendarbeit“. Zudem planen sie den gemeinsamen Einsatz eines Spielmobils.

Den Bereitschaftsdienst nach dem PsychKG übernimmt die Gemeinde Steinhagen für die Stadt Werther (Westf.). Zusätzlich haben beide Kommunen gemeinsam einen Archivar eingestellt. Bei der Nutzung des elektronischen Langzeitarchivs DiPS.kommunal profitiert die Stadt Werther (Westf.) ebenfalls von einer interkommunalen Zusammenarbeit. Hier spart sie Lizenzkosten, indem mehrere Kommunen gemeinsam einen Mandanten nutzen.

Für die Durchführung von Brandschauen hat die Stadt Werther (Westf.) eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit den Nachbarstädten Halle (Westf.), Versmold und Borgholzhausen geschlossen. Eine Mitarbeiterin der Stadt Halle (Westf.) nimmt diese Aufgabe in allen vier Kommunen wahr. Für Angebote zur Weiterbildung unterhält die Stadt gemeinsam mit den Kommunen Borgholzhausen, Halle (Westf.), Steinhagen und Versmold den Zweckverband Volkshochschule Ravensberg.

Die Gewerbeansiedlung hat die Stadt Werther (Westf.) ebenfalls gemeinsam mit Nachbarkommunen vorangetrieben. Sie ist mit acht Prozent am interkommunalen Gewerbegebiet „Ravenna-Park“ beteiligt. Dieses Gewerbegebiet, das ausschließlich auf dem Gebiet der Stadt Halle (Westf.) liegt und an dem auch die Stadt Gütersloh beteiligt ist, wurde 2014 offiziell eröffnet und ist inzwischen vollständig vermarktet. Als touristisches Angebot hat die Stadt Werther (Westf.) gemeinsam mit vier Nachbarkommunen den „Weg für Genießer“ entwickelt, der Wanderer und Radfahrer in die Region ziehen soll.

In verschiedenen Bereichen übernimmt der Kreis Gütersloh Aufgaben für seine kreisangehörigen Kommunen. So hat der Kreis eine kommunale Statistikstelle eingerichtet, die auch für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden entsprechende Daten erhebt und zur Verfügung stellt. Auch für den Breitbandausbau hat die Stadt Werther (Westf.) eine Kooperationsvereinbarung mit dem Kreis Gütersloh geschlossen. Der Kreis hat für acht der dreizehn kreisangehörigen Kommunen ein Förderprojekt initiiert, das zu einer flächendeckenden Glasfaserversorgung führen soll. Weitere Aufgaben, die Werther (Westf.) und neun weitere Kommunen dem Kreis Gütersloh übertragen haben, sind die Einsammlung von Elektro- und Elektronikgeräten sowie die Sammlung von Altmetall. Die Durchführung erfolgt durch die Gesellschaft zur Entsorgung von Abfällen Kreis Gütersloh mbH (GEG). Auch für die Entsorgung von Abfällen aus Papier, Pappe und Kartonagen haben die Stadt Werther (Westf.) und weitere Kommunen eine Vereinbarung mit dem Kreis Gütersloh geschlossen. Gemeinsam mit der Stadt Werther (Westf.) unterstützt der Kreis Gütersloh zudem den Bürgerbus in Werther (Westf.), der den ÖPNV in der Kommune ergänzt und von einem Verein betrieben wird.

Im Bildungssektor besteht eine Kooperationsvereinbarung mit dem Projekt „Schule und digitale Bildung“ im Kreis Gütersloh. Dieses unterstützt die Schulen dabei, die Qualität des Unterrichts zu verbessern und den Anforderungen des digitalen Lernens gerecht zu werden. Die Stadtbibliothek der Stadt Werther (Westf.) ist zudem Mitglied im Bibliotheksverbund Onleihe OWL. Dadurch kann sie den Bürgern ein breites Angebot an digitalen Medien zur Verfügung stellen.

Weitere IKZ-Projekte gibt es in den Bereichen Beschaffung und Entsorgung. Für spezielle Beschaffungsprozesse wie z.B. den Kauf eines Feuerwehrfahrzeugs nutzt die Stadt Werther (Westf.) ihre Mitgliedschaft in der kommunalen Einkaufsgenossenschaft KoPart. Bei der Abwasserentsorgung ist Werther (Westf.) an der Klärschlammverwertung OWL GmbH beteiligt. Diese Gesellschaft verantwortet die Entsorgung sowie Aufbereitung des anfallenden Klärschlammes von rund 80 Kommunen aus der Region Ostwestfalen-Lippe. Das Wasserwerk der Stadt Werther (Westf.) hat zudem gemeinsam mit den Wasserversorgungsunternehmen der Nachbarkommunen eine Kooperationsvereinbarung mit der Landwirtschaftskammer NRW geschlossen. Inhalt der Vereinbarung ist die gemeinsame Finanzierung eines verstärkten Beratungsangebots für landwirtschaftliche/gartenbauliche Betriebe, um den Gewässerschutz zu verbessern.

Die Stadt Werther (Westf.) gehört außerdem verschiedenen regionalen Zusammenschlüssen an, welche das Ziel verfolgen, die Lebensqualität in der Region zu verbessern und ihre Zukunftsfähigkeit zu sichern. So haben sich die Stadt Bielefeld und ihre zwölf direkten Anrainerkommunen 2016 zur „Regiopoleregion Bielefeld“ zusammengeschlossen, um eine abgestimmte und gemeinsam ausgerichtete Standortentwicklung zu etablieren. Mit sieben weiteren Nachbarkommunen bildet Werther (Westf.) zudem die VITAL.NRW-Region „GT8“, die am EU-Förderprogramm LEADER zur Strukturförderung im ländlichen Raum teilnimmt.

Zudem unterhalten die Kommunen im Kreis Gütersloh gemeinsam mit mehreren Zeitungsverlagen den Lokalfunk „Radio Gütersloh“.

Als Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit führt die Stadt Werther (Westf.) die auch von den anderen Kommunen meistgenannten an. Sie möchte eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erreichen, die Aufgabenerfüllung sichern und deren Qualität verbessern. Außerdem strebt sie eine Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung an. Als besonders wichtige Erfolgsfaktoren sieht die Kommune schlanke Strukturen, einen ähnlichen Handlungsdruck bei den Beteiligten sowie eine Kooperation auf Augenhöhe.

Der Umfang der bereits praktizierten Kooperationen zeigt, dass die Stadt Werther (Westf.) die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit erkannt hat und verwirklicht. Sie sieht grundsätzlich das Potenzial für weitere IKZ-Projekte, z.B. im Bereich des Standesamts. Die Bereitschaft, die Kooperationen weiter auszuweiten, bietet nach Auffassung der gpaNRW eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes Handeln.

## 0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

### 0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 102 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 Stadt Werther (Westf.).

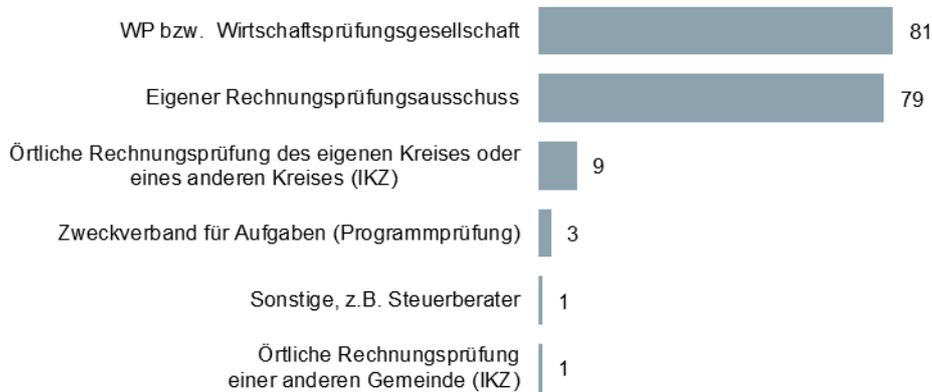
#### 0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

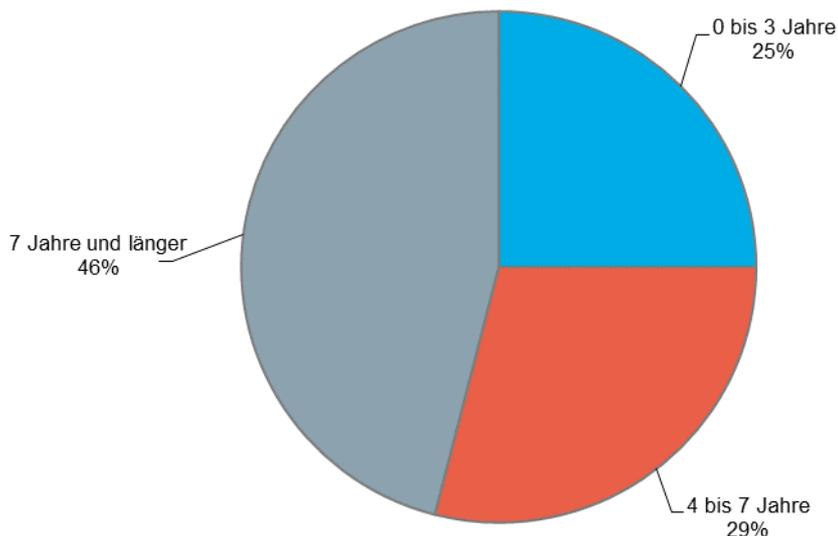
### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 83 von 102 Kommunen (81 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in neun Fällen (Neun Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

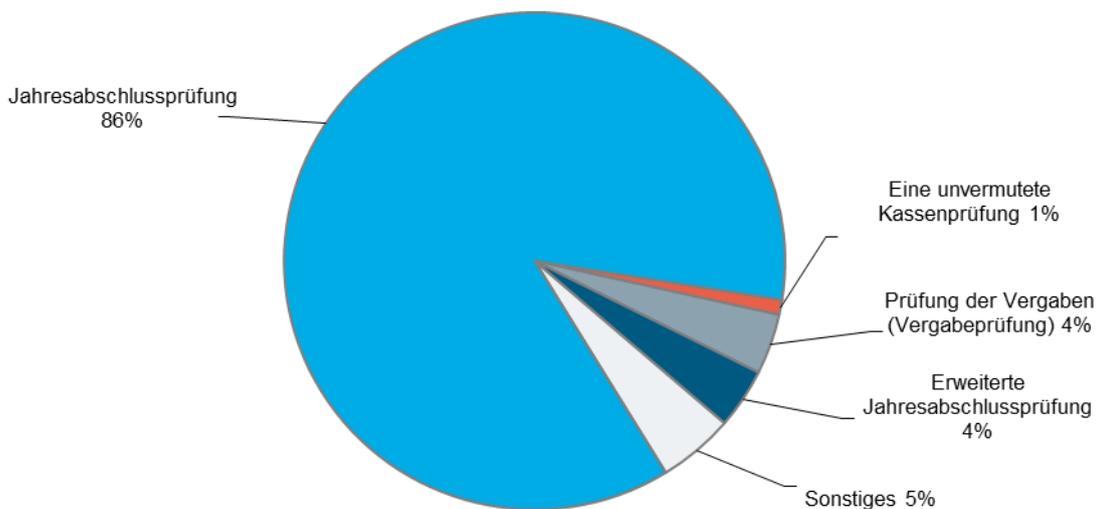
### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

#### Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021 und 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,<sup>8</sup> gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720<sup>9</sup> eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

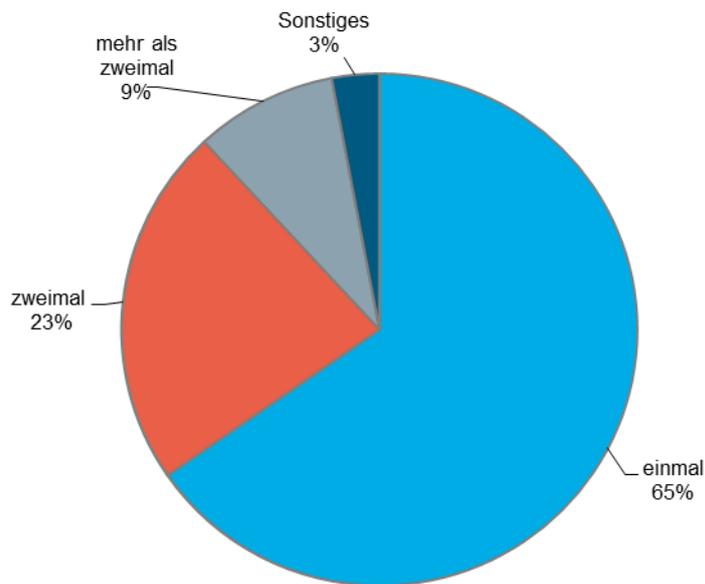
<sup>8</sup> Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

#### Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent in 2021 und 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 Prüfungsleitlinien<sup>10</sup> herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

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

## **0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Werther (Westf.)**

In der Stadt Werther (Westf.) werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die derzeit beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat die Prüfung der Jahresabschlüsse der Stadt Werther (Westf.) bereits seit dem Jahr 2010 vorgenommen.

Neben dem Jahresabschluss hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auch die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der städtischen Eigenbetriebe geprüft. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Werther (Westf.) tagte im Jahr 2021 insgesamt zweimal. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft legt jeweils eine Prüfplanung vor, über die der zeitliche Ablauf und Inhalte der Prüfung abgestimmt werden. Eine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung gibt es nicht. Diese Vorgehensweise in der Stadt Werther (Westf.) entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.) im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Haushaltssituation der **Stadt Werther (Westf.)** zeigt im Prüfungszeitraum auf den ersten Blick eine positive Entwicklung. Die Jahresüberschüsse im Prüfungszeitraum hat die Stadt genutzt, um ihr Eigenkapital zu stärken. Dies ist ein guter Schritt, um die Haushaltswirtschaft nachhaltig auszurichten. Jedoch sollte die Stadt den Werteverzehr ihres Anlagevermögens sowie den Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten im städtischen Konzern im Blick behalten. Der fortschreitende Werteverzehr in Teilbereichen des Anlagevermögens, die im interkommunalen Vergleich recht hohen Gesamtverbindlichkeiten Konzern sowie die geplanten Defizite werden die Haushaltssituation der Stadt künftig voraussichtlich vor Herausforderungen stellen.

Geprägt von einer guten Ertragslage konnte die Stadt Werther (Westf.) im Prüfungszeitraum ab 2018 positive **Jahresergebnisse** erzielen und ihr **Eigenkapital** stärken. Im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalausstattungen positioniert sich die Stadt in 2022 besser als dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Jahresergebnisse 2021 und 2022 sowie das Planergebnis 2023 sind geprägt von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG<sup>11</sup>. Ohne die außerordentlichen Erträge wären die Jahresergebnisse 2021 und 2022 negativ gewesen. Die außerordentlichen Erträge werden sich ab 2026 eigenkapitalmindernd auswirken. Die Stadt Werther (Westf.) plant im Haushaltsplan 2024 ausschließlich Defizite. Auch diese werden sich bei Eintreten der Planung negativ auf die Eigenkapitalausstattung auswirken. Die Haushaltsplanung weist allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken auf. Dazu zählen derzeit beispielsweise die Inflation und die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine.

Die **Gesamtverbindlichkeiten des städtischen Konzerns** setzen sich bei der Stadt Werther (Westf.) zum großen Teil aus den Kreditverbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen zusammen. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bestehen insbesondere aus erhaltenen Anzahlungen. Die Investitionskredite des Kernhaushaltes resultieren im Wesentlichen aus Krediten des Programms „Gute Schule 2020“. Mit ihren Gesamtverbindlichkeiten positioniert sich die

<sup>11</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

Stadt Werther (Westf.) im interkommunalen Vergleich oberhalb des Medians. Die **Altersstruktur des Anlagevermögens** deutet teilweise auf Reinvestitionsbedarf hin. Der bei einigen Gebäudepositionen und den Verkehrsflächen fortgeschrittene Werteverzehr ist der Stadt bekannt. Zwar sind keine größeren Investitionen in diesen Bereichen geplant, jedoch werden notwendige Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Dem Verzehr des Anlagevermögens entgegenzuwirken trägt zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft bei.

### Haushaltssteuerung

Zur Haushaltssteuerung hat die Stadt Werther (Westf.) bereits einige gute Prozesse etabliert. Sie stellt ihren Entscheidungsträgern aktuelle **Informationen zur Haushaltssituation** zur Verfügung. Dazu berichtet sie den Entscheidungsträgern regelmäßig in Finanzberichten zur Entwicklung der wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen. Die Finanzberichte ermöglichen es den Entscheidungsträgern, zeitnah auf Veränderungen der Haushaltssituation reagieren zu können und somit schließlich eine unterjährige Steuerung vorzunehmen.

Die Analyse der **kommunalen Haushaltssteuerung** zeigt, dass die Stadt die gestiegenen Aufwendungen seit 2020 zunehmend schlechter kompensieren kann. Erst ab 2025 stagniert der negative Trend.

Die Stadt Werther (Westf.) **überträgt** investive **Ermächtigungen** in nicht unbeachtlicher Höhe ins Folgejahr. Die verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen werden jedoch schließlich von der Stadt durchschnittlich nur zu 62 Prozent in Anspruch genommen. Die Stadt Werther (Westf.) sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch ist.

Bei der Stadt Werther (Westf.) erfolgt die **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** dezentral. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Ihre zentrale Fördermitteldatei sollte die Stadt für den Aufbau eines Fördercontrollings und Förderberichtswesens nutzen.

Die Stadt Werther (Westf.) verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Zum Kredit- und Anlagemanagement sind in der Praxis bereits Abläufe etabliert. Die Stadt hat sich jedoch bisher zum Kredit- und Anlagemanagement keinen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben, welcher die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festlegt. Einen solchen Rahmen sollte Werther (Westf.) beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen. Den Geltungsbereich ihrer Regelungen kann die Stadt dabei auch auf ihre Ausgliederungen ausweiten, da hier der größte Teil der Kreditverbindlichkeiten bilanziert ist.

## 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 Stadt Werther (Westf.) ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Werther (Westf.) 2018 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2018	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA / GA
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	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2023	bekannt gemacht			HPI
2024	bekannt gemacht			HPI

In der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW wurden die geprüften Jahresabschlüsse bis einschließlich 2017 berücksichtigt. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2018.

Eine Berücksichtigung der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2022. Für den interkommunalen Vergleich und eine tiefergehende Analyse wird der Jahresabschluss 2022 herangezogen. Die im Haushaltsplan 2024 enthaltene mittelfristige Planung bis 2027 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Werther (Westf.) kann im gesamten Prüfungszeitraum bis 2023 den originären oder fiktiven Haushaltsausgleich erreichen. Sie unterliegt jedoch durch die vorgesehene Verringerung der allgemeinen Rücklage 2024 aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten.

*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 Werther (Westf.) 2018 bis 2024

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							X

Basis: 2018 bis 2022 Jahresabschlüsse, ab 2023: Haushaltsplan

Die **Stadt Werther (Westf.)** kann bis 2023 den originären oder fiktiven Haushaltsausgleich erreichen. In 2024 unterliegt die Stadt Werther (Westf.) durch die vorgesehene Verringerung der allgemeinen Rücklage aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Werther (Westf.) 2018 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	698	389	638	420	492
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	2.309	2.698	3.336	3.756	4.248
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	38.552	38.552	38.552	38.552	38.552
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>				

\* 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.

Die **Stadt Werther (Westf.)** hat ihre Ausgleichsrücklage im Prüfungszeitraum um 1,94 Mio. Euro gestärkt. Grund sind die Überschüsse, die die Gemeinde der Ausgleichsrücklage zugeführt hat. In diesem Zusammenhang ist auf die Ergebnisentlastung durch die in 2021 und 2022 gebuchten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG<sup>12</sup> von insgesamt 1,24 Mio. Euro hinzuweisen. Ohne diese hätte die Stadt in 2021 und 2022 Defizite ausweisen müssen.

<sup>12</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

### Jahresergebnisse und Rücklagen Werther (Westf.) in Tausend Euro 2023 bis 2027 (PLAN)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.722	-3.526	-2.511	-1.453	-930
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	2.526	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	38.552	37.552	35.041	33.588 (31.767)	32.658
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	2,59	6,69	4,15	2,77
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>4,02</b>	<b>8,58</b>	<b>6,69</b>	<b>4,15</b>	<b>2,77</b>

\* 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.

() Resultat bei einer möglichen, vollständigen erfolgsneutralen Ausbuchung der tatsächlichen sowie kalkulierten Bilanzierungshilfen nach dem NKF-CUIG gegen die allgemeine Rücklage.

Die **Stadt Werther (Westf.)** wendet die Regelungen des NKF-CUIG an, insbesondere die Ermittlung der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie, die Buchung als außerordentlichen Ertrag sowie die Bilanzierungshilfe. Durch das im Dezember 2022 in Kraft getretene Änderungsgesetz hat ebenso eine Isolierung von kommunalen Haushaltsbelastungen durch den Krieg in der Ukraine inklusive von Mehraufwendungen für die Energieversorgung zu erfolgen.

Nach der aktuellen Haushaltsplanung hat die Stadt in 2023 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG von 579.000 Euro angesetzt. Da das NKF-CUIG nicht verlängert wird, ist eine Isolierung in den Jahresabschlüssen der Kommunen lediglich bis einschließlich 2023 möglich. Die Stadt Werther (Westf.) hat für den Planungszeitraum 2024 bis 2027 keine Isolierung vorgenommen, sodass die Plandaten diesem Vorgehen entsprechen.

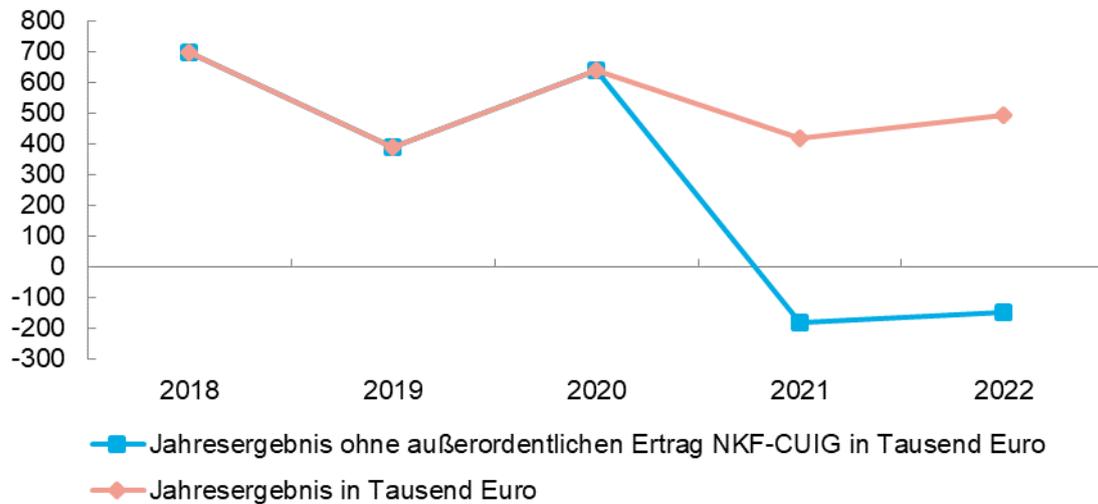
Die Kommunen und somit auch die Stadt Werther (Westf.) haben für das Jahr 2026 eine Entscheidung zum Umgang mit der Bilanzierungshilfe zu treffen. Nach § 6 NKF-CUIG kann die Bilanzierungshilfe über bis zu 50 Jahre erfolgswirksam abgeschrieben werden. Alternativ kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden. Diese letztgenannte Option favorisiert die Stadt derzeit. Die Entscheidung ist von der Stadt Werther (Westf.) durch Ratsbeschluss zu treffen.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Werther (Westf.) erzielt im Prüfungszeitraum ausschließlich Jahresüberschüsse. Mit ihrem Jahresergebnis 2022 je Einwohner positioniert sich die Stadt im interkommunalen Vergleich unterhalb des ersten Viertelwerts. Der Haushalt 2022 ist strukturell unausgeglichen.

*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 Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018 bis 2022



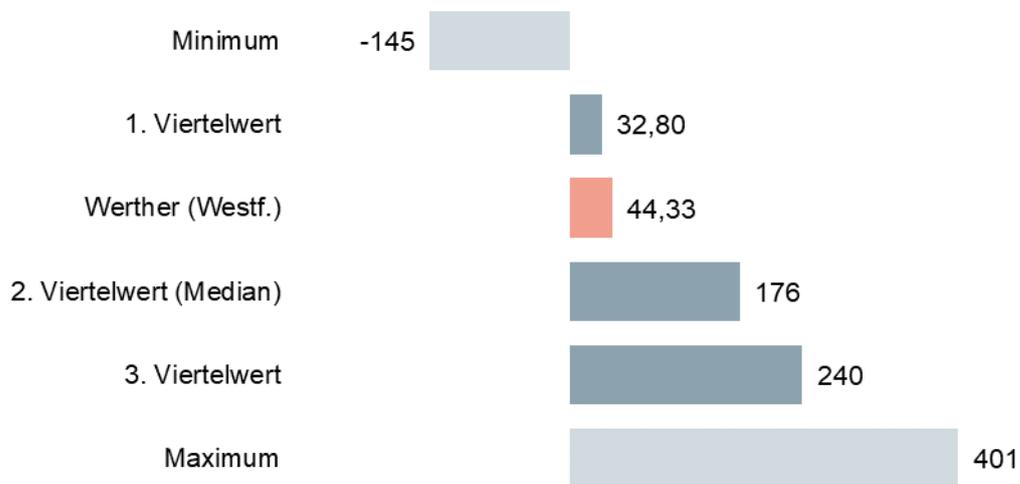
Die **Stadt Werther (Westf.)** profitiert im Betrachtungszeitraum von der insgesamt guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zusammen mit den außerordentlichen Erträgen nach NKF-CUIG gelingt es der Stadt, ausschließlich Jahresüberschüsse zu erzielen.

Der positive Trend bei den ordentlichen Erträgen ergibt sich insbesondere durch die Gewerbesteuerausgleichszahlung in 2020 sowie den Anstieg der Gewerbesteuererträge in 2021 und 2022.

Die Jahresergebnisse der Stadt Werther (Westf.) sind durch Ausgliederungen beeinflusst. Zu den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt zählen die Eigenbetriebe Abwasserwerk Werther (Westf.) und Wasserwerk Werther (Westf.) sowie die Energieversorgung Werther GmbH.

Nach dem NKF-CUIG hat die Stadt Werther (Westf.) die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessern sich die Jahresergebnisse 2021 und 2022 um 600.000 Euro bzw. 642.000 Euro. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt das tatsächliche Resultat der Kommune auf.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2022



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



Die Stadt Werther (Westf.) hat nach dem Jahresabschluss 2022 einen Überschuss von 492.000 Euro erwirtschaftet. Im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner positioniert sich die Stadt Werther (Westf.) damit unterhalb des Median. Im Jahresergebnis ist ein außerordentlicher Ertrag nach NKF-CUIG von 642.000 Euro enthalten. Im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse ohne diesen Ertrag positioniert sich die Stadt unterhalb des ersten Viertelwerts.

### Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF CUIG je EW in Euro 2022

Werther (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-13,44	-421	-4,61	123	198	401	22

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 2022**, 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 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuer ausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG zum Ausgleich der pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2022“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Tausend Euro	492
- Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	9.723
-Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	942*
= Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-10.173
+ Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	9.632
<b>=Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro</b>	<b>-541</b>

\*Bei den Sondereffekten handelt es sich um Mindereinnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Sie wurden durch einen außerordentlichen Ertrag nach NKF-CUIG ausgeglichen. Zusätzlich wurde sie in die Standardbereinigung zur Modellrechnung einbezogen. Zur Vermeidung der Doppelerfassung erfolgt hier der Abzug als Sondereffekt.

Das strukturelle Ergebnis der Stadt Werther (Westf.) ist negativ. Es liegt rund 1,03 Mio. Euro unterhalb des tatsächlichen Jahresergebnis 2022. Dies liegt daran, dass die Stadt Werther (Westf.) im Jahr 2022 eine insgesamt überdurchschnittliche Ertragslage bei gleichzeitig leicht unterdurchschnittlicher Aufwandslage aufweist.

Ertragsseitig fällt gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 die Gewerbesteuer in 2022 731.000 Euro höher aus. Die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Ausgleichs- und Erstattungsleistungen liegen in 2022 unter dem Durchschnittswert.

Aufwandsseitig lag die Kreisumlage 2022 mit 104.000 Euro über dem Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 und belastete das Jahresergebnis 2022 überdurchschnittlich stark.

In Zusammenhang mit dem strukturellen Ergebnis stehen die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel und somit die

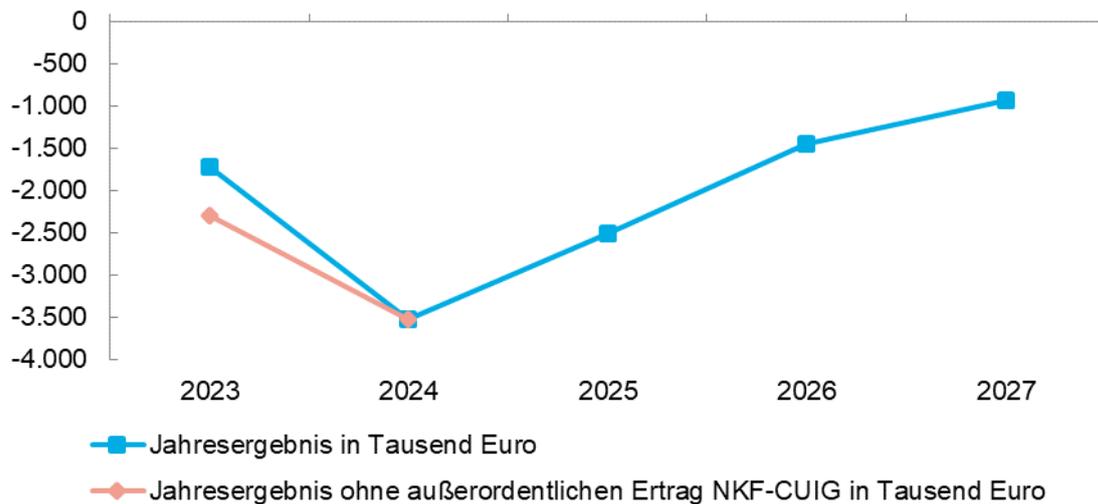
Ertragskraft von Werther (Westf.) ist in 2022 trotz der guten Gewerbesteuerentwicklung unterdurchschnittlich. Der strukturelle Haushaltsausgleich ist für Werther (Westf.) daher nur erschwert zu erreichen.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Werther (Westf.) plant für 2024 ein Defizit von 3,53 Mio. Euro. Die Haushaltsplanung ist aktuell und in Zukunft mit allgemeinen Unsicherheiten behaftet.

*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 Stadt Werther (Westf.) in Tausend Euro 2023 bis 2027**



Die **Stadt Werther (Westf.)** weist im aktuellen Haushaltsplan 2024 für 2026 ein Defizit von 930.000 Euro aus.

Für 2023 beinhaltet die Haushaltsplanung außerordentliche Erträge durch die Isolierung von Schäden nach dem NKF-CUIG von 579.000 Euro.

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

### Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	7.585 (6.854)	8.590	1.005 (1.736)	2,52 (4,62)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	6.198 (6.201)	8.360	2.162 (2.159)	6,17 (6,16)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	820 (844)	950	130 (106)	3,00 (2,39)
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz	646 (587)	780	134 (193)	3,85 (5,84)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.407 (1.358)	1.572	166 (214)	2,26 (2,98)
Privatrechtliche Leistungsentgelte	154 (141)	249	95 (109)	10,06 (12,12)
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	4.092	4.998	906	4,08
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.340 (3.656)	4.413	73 (757)	0,33 (3,84)
Allgemeine Kreisumlage	4.924 (4.820)	6.370	1.446 (1.550)	5,28 (5,73)
Jugendamtsumlage	3.296 (2.993)	4.020	724 (1.027)	4,05 (6,08)
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.111 (982)	1.101	-10	-0,18 (2,32)

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 ergänzt.

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

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

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

### 1.3.3.1 Erträge

Die Planung der **Gewerbesteuer** ist in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden. Zwischen dem Ist-Wert 2022 und der Planung für 2027 ergibt sich bei der Stadt Werther (Westf.) eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 2,52 Prozent. Für die Planung der Gewerbesteuererträge in 2024 legt die Stadt Werther (Westf.) die bekannten Vorauszahlungsbeträge zugrunde. Örtliche Gegebenheiten und voraussichtliche Veränderungen werden nach Auskunft der Stadt soweit bekannt berücksichtigt. Für die mittelfristige Planung berücksichtigt die Stadt die Orientierungsdaten des Landes<sup>13</sup> konsequent. Folglich geht die Stadt Werther (Westf.) von einer weiterhin guten Steuerkraft aus. Sie rechnet daher auch in Zukunft nicht mit **Schlüsselzuweisungen**. Bei der Ansatzplanung sowohl der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** als auch der **Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich** orientiert sich die Stadt an den in den Orientierungsdaten des Landes dargestellten Gesamteinzahlungen bzw. an den Steuerschätzungen des Landes. Darauf wendet sie die vom Land veröffentlichten Schlüsselzahlen<sup>14</sup> an. Für die mittelfristige Planung orientiert sich die Stadt an den Orientierungsdaten des Landes. Die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** steigen zwischen 2022 und 2027 durchschnittlich um 2,26 Prozent um insgesamt 166.000 Euro. Der Anstieg ergibt sich im Wesentlichen aus den prognostizierten Steigerungen der Abfallbeseitigungsgebühren. Zwischen dem Ist-Wert 2022 und der Planung für 2027 ergibt sich eine hohe durchschnittliche Steigerung bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten**. Diese Steigerung ergibt sich im Wesentlichen durch geplante Ertragssteigerungen bei den Mieten.

Planungen unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dieses hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine. Über diese allgemeinen Risiken hinaus ist kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei betrachteten Ertragsarten der Stadt Werther (Westf.) erkennbar. Beispielsweise wären dies fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsgrundlagen.

### 1.3.3.2 Aufwendungen

Ihre **Personalaufwendungen** plant die Stadt Werther (Westf.) anhand ihres Stellenplans. Von 2023 nach 2024 plant Werther (Westf.) eine deutliche Personalaufwandssteigerung von 9,75 Prozent. In der mittelfristigen Planung liegen die jährlichen Steigerungen nur noch bei rund einem Prozent. Grundsätzlich ist eine mittelfristige Personalaufwandssteigerung von rund einem Prozent zu optimistisch geplant. Jedoch plant die Stadt ihre Personalaufwendungen mittelfristig

<sup>13</sup> Orientierungsdaten 2024 – 2027 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2023 Az. 304-46.05.01-264/23.

<sup>14</sup> Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (UStAufteilVO) vom 5. Dezember 2023.

anhand des fortgeschriebenen Stellenplans, welcher regelmäßig auch unbesetzte Stellen beinhaltet. Dadurch, dass Aufwand für unbesetzte Stellen geplant wird, ergaben sich nach Auskunft der Verwaltung in der Vergangenheit trotz gering geplanter Steigerungen recht realistische Planungswerte. Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** rechnet die Stadt nach der geplanten deutlichen Aufwandssteigerung auf 2022 nach 2023 von 1,23 Mio. Euro wieder mit sinkenden Aufwendungen. Bis 2027 rechnet die Stadt mit dem Zurückfallen der Aufwendungen fast bis auf das Niveau von 2022. Dies erscheint zunächst optimistisch. Zieht man jedoch den Durchschnittswert der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zwischen 2018 und 2022 in die Betrachtung ein, ergibt sich daraus eine jährliche durchschnittliche Steigerung bis 2027 von 3,84 Prozent. Dies erscheint in Anbetracht steigender Energiekosten und Inflationseffekten realistischer. Für die **Kreis- und Jugendamtsumlage** plant die Stadt Steigerungen, welche jährlich durchschnittlich rund fünf bzw. vier Prozent betragen. Anhand von Informationen des Kreises Gütersloh und der erwarteten Steuerkraft plant die Stadt ihren Ansatz für 2024. Die Planung wird anhand der erwarteten Steuerkraft fortgeführt. Die Stadt geht ab 2025 von einer verstärkten Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Kommunen sowie keinem deutlichen Anstieg der eigenen Steuerkraft aus. Dadurch ergibt sich mittelfristig eine moderate Steigerung. Bei den **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** geht die Stadt Werther (Westf.) mittelfristig von Aufwandsminderungen aus. Insbesondere für Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten plant die Stadt ab 2025 Minderungen. Für 2024 rechnet die Stadt jedoch zunächst mit einer leichten Steigerung.

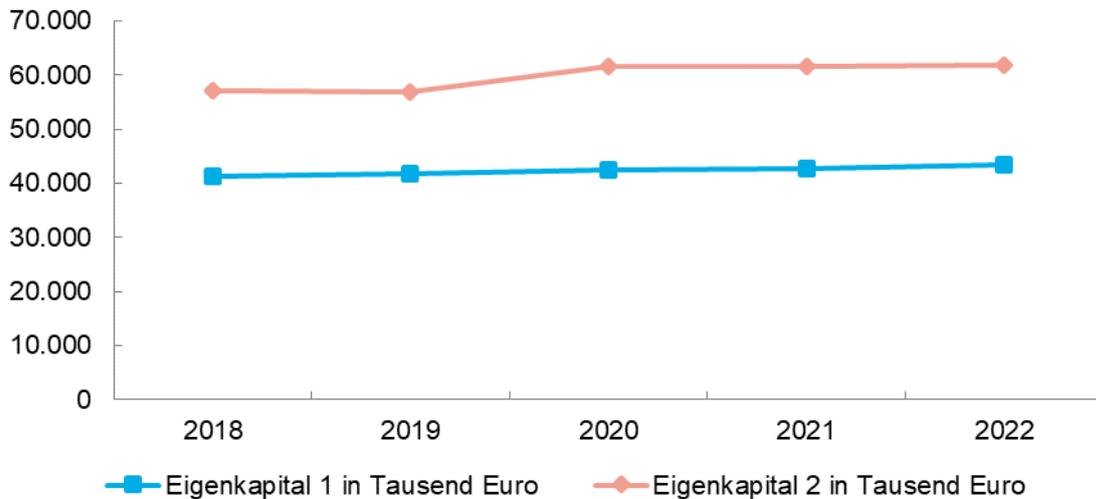
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine nicht bekannt.

#### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Werther (Westf.) weist mit 56,67 Prozent in 2022 eine gute Eigenkapitalausstattung auf. Zwischen 2023 und 2027 plant sie einen deutlichen Verzehr ihres Eigenkapitals.

*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 Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018 bis 2022



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

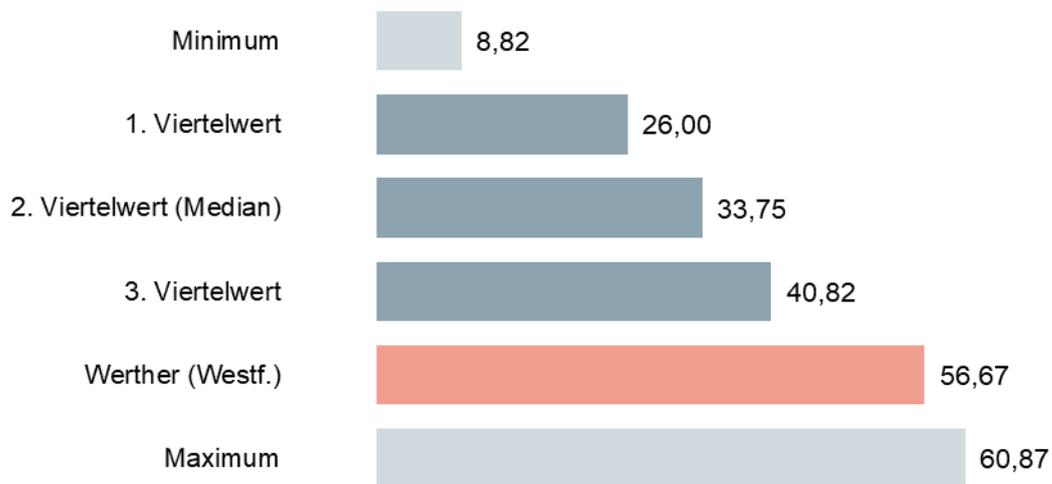
Durch die positiven Jahresergebnisse konnte die Stadt Werther (Westf.) im Betrachtungszeitraum kontinuierlich Eigenkapital aufbauen.

Nach der Planung wird sich das Eigenkapital zwischen 2023 und 2027 durch die Defizite reduzieren.

Wie in den Kapiteln „Ist-Ergebnisse“ und „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, hat die Stadt Werther (Westf.) für die Jahre 2021 bis 2023 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von rund 1,82 Mio. Euro gebucht bzw. eingeplant. Dies hat auch Auswirkungen auf das Eigenkapital der Stadt: Den außerordentlichen Ertrag muss Werther (Westf.) 2026 entweder mit dem Eigenkapital verrechnen oder über eine jährliche Abschreibung über maximal 50 Jahre in der Ergebnisrechnung kompensieren. Dies bedeutet eine Reduzierung des Eigenkapitals um 1,82 Mio. Euro im Jahr 2026 bzw. eine jährliche Belastung in der Ergebnisrechnung von rund 36.000 Euro<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Unterstellt eine gewählte Abschreibung von 50 Jahren.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



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



Die Stadt Werther (Westf.) gehört mit ihrer Eigenkapitalquote 1 in 2022 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung. Die gute Eigenkapitalausstattung ist ein Indiz für eine nachhaltige generationengerechte Finanzwirtschaft der Stadt Werther (Westf.).

Die Eigenkapitalquote 2 berücksichtigt neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Im interkommunalen Vergleich 2022 der Eigenkapitalquoten 2 mit 22 Vergleichswerten positioniert sich die Stadt Werther (Westf.) ebenfalls oberhalb des dritten Viertelwerts. Die Eigenkapitalquote 2 liegt in 2022 bei 80,93 Prozent.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

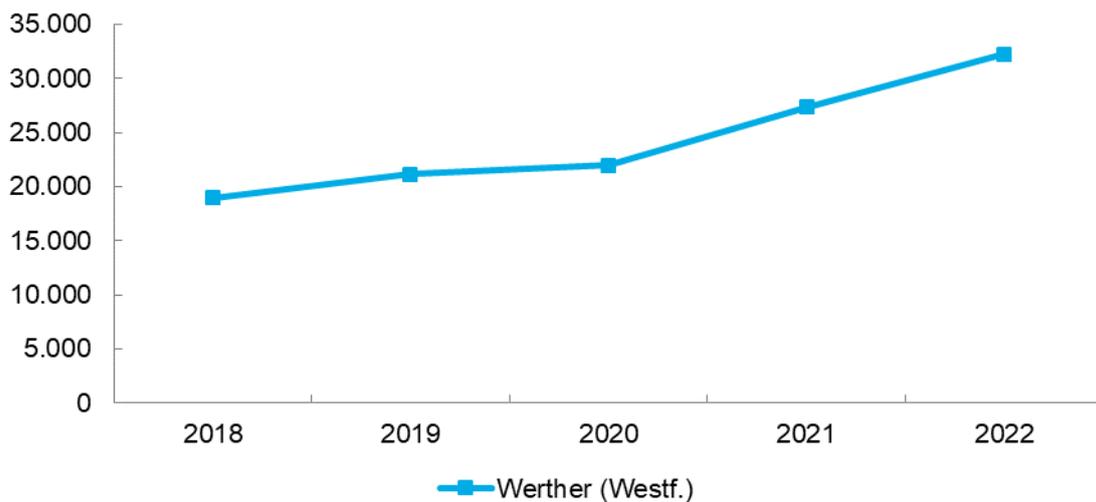
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein 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 Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Werther (Westf.) setzen sich insbesondere aus den Investitionskrediten der Mehrheitsbeteiligungen zusammen. Mit diesen Verbindlichkeiten positioniert sich die Gemeinde im interkommunalen Vergleich 2022 oberhalb des Median.
- Das Anlagevermögen zeigt zum Teil hohe Anlagenabnutzungsgrade, welche auf Reinvestitionsbedarf hinweisen. Der Werteverzehr des betroffenen Anlagevermögens ist der Stadt bekannt.

*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 Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018 bis 2022**



Die Gesamtverbindlichkeiten des städtischen Konzerns hat die gpaNRW in 2018 dem Gesamtabschluss entnommen. Für die Jahre 2019 bis 2022 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen saldiert. Zu den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt zählen die Eigenbetriebe Abwasserwerk Werther (Westf.) und Wasserwerk Werther (Westf.) sowie die Energieversorgung Werther GmbH.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Werther (Westf.) vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen keine Gesamtab schlüsse und somit ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorla- gen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Den größten Teil der Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Werther (Westf.) machen die Investiti- onskredite der Eigenbetriebe aus. Im Prüfungszeitraum steigen diese um insgesamt 10,21 Mio. Euro auf 28,76 Mio. Euro an. Nach Auskunft der Stadt resultiert der starke Anstieg insbeson- dere aus Investitionskrediten des Abwasserwerks für die Finanzierung des Baus der Kläranlage und Investitionskrediten des Wasserwerks. Das Wasserwerk hat den Großteil der notwendigen Investitionen getätigt, Investitionen für die Leitungen stehen jedoch noch aus.

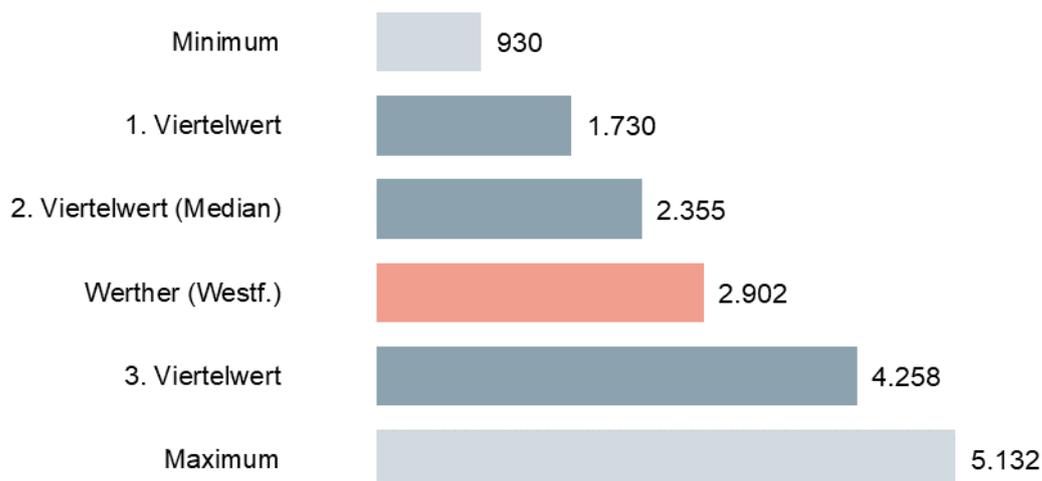
Zu den größten kreditfinanzierten Investitionen der Eigenbetriebe gehören der fast abgeschlos- sene Bau der Zentralkläranlage durch den Eigenbetrieb Abwasserwerk Werther (Westf.) und umfassende Investitionen in das Leitungsnetz des Eigenbetriebs Wasserwerk Werther (Westf.). Nach Abschluss dieser größeren Investitionsbereiche sind vorerst keine größeren Aufnahmen von Krediten durch die Eigenbetriebe geplant.

Sowohl vom Eigenbetrieb Wasserwerk Werther (Westf.) als auch vom Abwasserwerk Werther (Westf.) erhält die Stadt Ausschüttungen. Sie belaufen sich insgesamt auf rund 130.000 Euro.

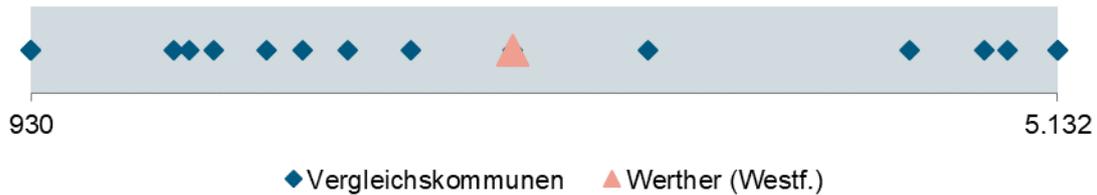
Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bestehen im Wesentlichen aus erhaltenen Anzahlun- gen von 4,53 Mio. Euro und Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ von 337.000 Euro. Für den Investitionskredit aus dem Programm „Gute Schule 2020“ werden die Zins- und Tilgungsleistungen vom Land übernommen. Die Stadt war im gesamten Prüfungszeit- raum nicht auf Kredite zur Liquiditätssicherung angewiesen.

Die Zusammensetzungen der Gesamtverbindlichkeiten steht in den Anlagen 5 und 6 dieses Teilberichtes.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2022



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



Mit ihren Gesamtverbindlichkeiten, welche im Wesentlichen aus Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen bestehen, positioniert sich die Stadt Werther (Westf.) im interkommunalen Vergleich 2022 noch oberhalb des Median.

### 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.

Bei den **Verkehrsflächen**<sup>16</sup> zeigen die Daten der Anlagenbuchhaltung für 2021 einen Anlagenabnutzungsgrad von 67,37 Prozent. Die gpaNRW setzt hier einen Richtwert von 50 Prozent an, der eine ausgewogene Altersstruktur anzeigt. Der Richtwert ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Die Stadt hat diesen Richtwert bereits überschritten.

Reinvestitionen in vorhandene Straßen machten in der Vergangenheit einen großen Anteil des Investitionsvolumens aus. Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100

<sup>16</sup> Als Verkehrsflächen definiert die gpaNRW Fahrbahnen (Fahrbahnen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren), sonstige Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrbahnen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und sonstige Anlagenteile (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Prozent betragen sollte. Dies gelingt der Stadt Werther (Westf.) in 2021 mit ihrer Reinvestitionsquote von 40,65 Prozent nicht und sollte von der Stadt in den Blick genommen werden.

Neben den Investitionen ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen für deren Erhalt relevant. Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche legt die gpaNRW einen Richtwert von 1,30 Euro zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Werther (Westf.) liegt 2021 mit 0,61 Euro je qm deutlich unterhalb dieses Richtwertes. Der Richtwert ist als grobe Orientierung zu verstehen. Entscheidend für die Planung der Unterhaltungsaufwendungen und Investitionsmaßnahmen ist der tatsächliche Zustand der Straßen aus der durchzuführenden körperlichen Inventur.

Zum Straßenvermögen hat die Stadt in 2023 eine Inventur durchgeführt. Die Ergebnisse wertet die Stadt derzeit aus. Sich eventuell ergebende Abschreibungsbedarfe würden sich auf das Jahresergebnis 2023 auswirken. Im Prüfungszeitraum hat die Stadt insbesondere die laufende Unterhaltung der Fahrbahnen durchgeführt.

Neben den Verkehrsflächen hat die gpaNRW auch die Altersstruktur der **Gebäude** in der Stadt Werther (Westf.) betrachtet.

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

#### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2022

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Werther (Westf.)	Durchschnittl. RND in Jahren Werther (Westf.) 31.12.2021	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend. Euro zum 31.12.2021 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	13,90	82,63	1.437
Verwaltungsgebäude	40	80	80	15,50	80,63	886
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	11,50	85,63	1.102
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	37,43	53,21	495
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	42,28	47,15	3.667
(Schul-)Sporthallen	40	60	50	10,50	79,00	550
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	0,00	100	163

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die **Stadt Werther (Westf.)** hat fast ausschließlich die nach dem NKF grundsätzlich maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer für ihre Gebäudeklassen festgelegt. 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.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Bei einigen Gebäudegruppen ist erkennbar mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern überschritten. Dies betrifft insbesondere folgende Gebäudeklassen:

Die **Wohnbauten** der Stadt, zu denen insbesondere teilvermietete Gebäude gehören, haben mit 83,63 Prozent einen Großteil ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Der Stadt ist der fortgeschrittene Wertverzehr der Wohnbauten bekannt. Zum Teil sind die Gebäude abgängig. Größere Investitionsmaßnahmen sind nicht geplant. Notwendige Instandhaltungsmaßnahmen führt die Stadt nach eigenen Angaben durch.

Auch in das **Rathaus, die Bürgerhäuser sowie die (Schul-)Sporthallen** sind derzeit keine Investitionen geplant. In der Vergangenheit wurden jedoch Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. Beispielsweise erfolgte eine Brandschutzsanierung. Zusätzlich hat die Stadt für ihre Gebäude Sanierungsfahrpläne erstellt. Diese beinhalten die in Zukunft notwendigen Sanierungen, insbesondere bezogen auf Klimaanpassungsmaßnahmen.

Unter den **Tageseinrichtungen für Kinder** bilanziert die Stadt ausschließlich ihr Jugendzentrum, in dem auch Einrichtungen wie die AWO untergebracht sind. Das Gebäude ist bereits vollständig abgeschrieben. Der Stadt ist der fortgeschrittene Werteverzehr bekannt. Dennoch hat die Stadt keine Investition geplant. Sie führt jedoch die notwendigen laufenden Instandhaltungsmaßnahmen durch.

Die **Abwasserkanäle** sind beim Eigenbetrieb Abwasserwerk Werther (Westf.) bilanziert. Nach Angaben der Stadt weisen die Abwasserkanäle keinen schlechten Zustand auf.

Der Erhalt des gemeindlichen Vermögens ist Teil einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft. Hinweise auf einen Vermögensverfall oder einen Investitionsstau bietet der errechnete Anlagenabnutzungsgrad. Die Anlagenabnutzungsgrade haben sich seit dem letzten Prüfungszeitraum zum großen Teil verschlechtert. Diese Entwicklung sollte die Stadt Werther (Westf.) im Blick behalten.

### 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 Werther (Westf.) in Tausend Euro 2023 bis 2027**

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.753	-2.914	-1.867	-808	-287
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.523	85	-306	3.987	3.125
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-3.275</b>	<b>-2.829</b>	<b>-2.174</b>	<b>3.179</b>	<b>2.838</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.463	4.463	1.463	-1.037	-37
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>188</b>	<b>1.635</b>	<b>-710</b>	<b>2.143</b>	<b>2.801</b>

Die Liquiditätslage der **Stadt Werther (Westf.)** hat sich insbesondere durch die zuletzt gestiegenen Gewerbesteuererträge in den vergangenen Jahren positiv entwickelt. Zum 31. Dezember 2022 kann die Gemeinde einen Bestand an liquiden Mitteln von 8,72 Mio. Euro ausweisen. Ende des Jahres 2023 hat die Stadt nach ihren aktuellen Erkenntnissen deutlich geringere liquide Mittel. Durch den Einsatz ihrer Mittel musste sie keine Kredite aufnehmen.

Die pandemiebedingten Schäden weist die Gemeinde von 2020 bis 2023 mit insgesamt rund 1,82 Mio. Euro aus. Diese Haushaltsbelastungen kann die Gemeinde zwar in der Ergebnisrechnung über den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG kompensieren. Dem außerordentlichen Ertrag stehen aber keine Einzahlungen gegenüber, sodass sich die Haushaltsbelastungen unmittelbar in der Finanzrechnung und damit der Liquiditätslage der Gemeinde niederschlagen.

In den vergangenen Jahren konnte Werther (Westf.) dennoch überwiegend Finanzmittelüberschüsse erzielen. Lediglich in 2022 liegt der Finanzmittelfehlbetrag bei 3,13 Mio. Euro. Nach der Planung erzielt Werther (Westf.) in Zukunft überwiegend Finanzmittelfehlbeträge. Insgesamt liegt im Planungszeitraum 2023 bis 2027 ein Fehlbetrag von 2,26 Mio. Euro vor. Die eigenen Finanzmittel mindern sich im Planungszeitraum summiert betrachtet voraussichtlich nicht.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt im Planungszeitraum insgesamt bei rund -7,63 Mio. Euro. Negative Salden bedeuten, dass die Gemeinde zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten oder die Inanspruchnahme von Geldanlagen angewiesen ist. Die Liquiditätsreserven der Stadt werden voraussichtlich vollständig aufgebraucht, um die negativen Salden bis 2027 zu kompensieren. Die investiven Maßnahmen müssen vollständig über Investitionskredite oder Geldanlagen finanziert werden, sofern keine Fördermittel akquiriert werden können. Die Stadt Werther (Westf.) ist also laut Planungsdaten künftig darauf angewiesen, ihre liquiden Mittel einzusetzen. Mittelfristig ist die Stadt auf Investitionskredite angewiesen. Dafür hat sie in den Jahren 2024 und 2025 Investitionskredite von fünf Mio. Euro für das Feuerwehrgebäude eingeplant. Ein Investitionsdarlehen für das Wohnbaugebiet Blotenberg ist zusätzlich in Höhe von 2,50 Mio. Euro geplant. Dieses wird nach der Planung bereits bis 2026 vollständig getilgt.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Werther (Westf.) 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

- In den Haushaltsjahren 2020 bis 2024 kann die Stadt Werther (Westf.) die gestiegenen Aufwendungen zunehmend schlechter kompensieren.

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

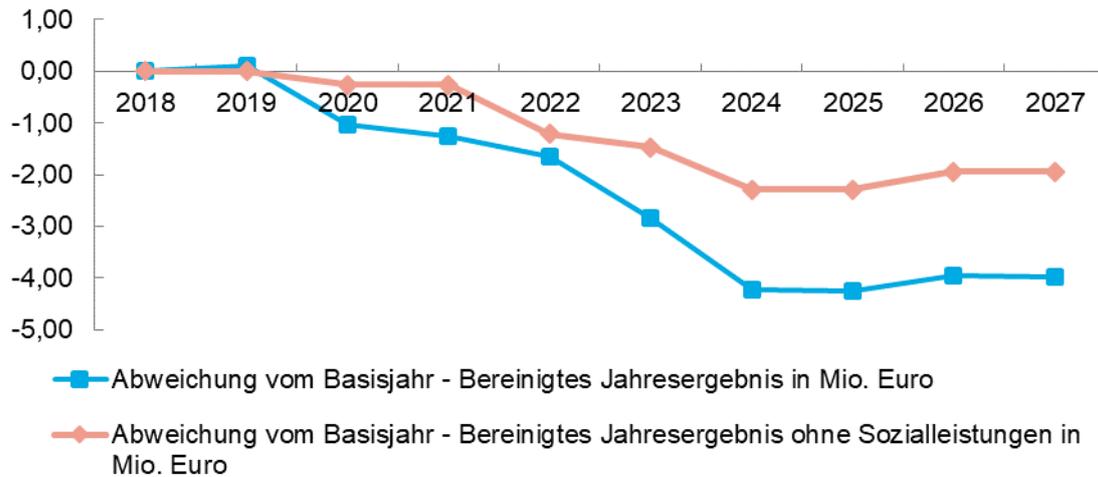
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Werther (Westf.) ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Werther (Westf.) 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 2018 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018 bis 2027



Werte bis 2022: Ist, ab 2023: Plan

Zwischen 2018 und 2022, dem Ist-Zeitraum, kann die **Stadt Werther (Westf.)** die gestiegenen Aufwendungen zu weiten Teilen kompensieren. Jedoch zeigt sich bereits ab 2020, dass ihr dies zunehmend schlechter gelingt. In den Planjahren 2023 und 2024 zeigt sich ein besonders deutlicher Abwärtstrend der bereinigten Jahresergebnisse.

Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse im Eckjahresvergleich 2018 (Ist) zu 2027 (Plan) um rund vier Mio. Euro.

Die bereinigten ordentlichen Aufwendungen steigen um 1,50 Mio. Euro. Die bereinigten ordentlichen Erträge im gleichen Zeitraum um 3,86 Mio. Euro.

Von den nicht bereinigten Aufwendungen steigen im Eckjahresvergleich 2018 zu 2027

- die Personalaufwendungen (1,60 Mio. Euro),
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleitungen (976.000 Euro) sowie
- die bereinigten Transferaufwendungen<sup>17</sup> (1,09 Mio. Euro).

Ohne Berücksichtigung der Produktbereiche 5 und 6 und ohne die Jugendamtsumlage ist der Abwärtstrend erkennbar schwächer. Zusätzlich setzt er erst ab 2022 ein. Im Eckjahresvergleich verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse ohne die Sozialleistungen nur noch um 1,94 Mio. Euro.

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse verläuft nicht entsprechend den tatsächlichen Jahresergebnissen 2018 bis 2022 (vgl. Kapitel 1.3.2). Dies verdeutlicht, dass die gute Ertragslage, insbesondere die steigenden Gewerbesteuererträge und die Gewerbesteuerausgleichszahlung, den Haushalt der Stadt Werther (Westf.) gestützt haben. Dadurch konnte die Stadt Werther

<sup>17</sup> Transferaufwendungen ohne die allgemeine Kreisumlage und ohne die Gewerbesteuerumlage

(Westf.) die steigenden Aufwendungen beim Personal, den Sach- und Dienstleistungen und bei den Transferaufwendungen kompensieren. Schwächt die Ertragslage ab, ist der Haushalt nur noch deutlich erschwert auszugleichen.

### 1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Werther (Westf.) dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune leicht unterdurchschnittlich 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.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Werther (Westf.) mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

#### Hebesätze 2023 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

Steuerart	Werther (Westf.)	Kreis Gütersloh	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse lt. IT NRW	Fiktive Hebesätze nach GFG 2023
Grundsteuer A	254	220	271	302	254
Grundsteuer B	493	402	503	563	493
Gewerbsteuer	416	394	428	446	416

\* gewogener Durchschnitt, kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand jeweils zum 31. Dezember eines Jahres)

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.

Die Stadt Werther (Westf.) passt ihre Hebesätze sowohl in 2023 als auch in 2024 an die fiktiven Hebesätze des jeweiligen GFG an. In 2024 erfolgt daher eine Erhöhung der Grundsteuer A auf 259 v.H. und der Grundsteuer B auf 501 v.H.. Durch die Anpassung des Hebesatzes auf das Niveau der fiktiven Hebesätze erfolgt die Vereinnahmung der Steuererträge entsprechend der im Rahmen der GFG Berechnungen angenommenen Erträge.

Abhängig von der Entwicklung der Ertragslage in den kommenden Jahren zieht es die Stadt in Betracht, die Hebesätze zukünftig zu erhöhen.

## 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Werther (Westf.) stellt Informationen zur aktuellen Ertrags- und Aufwandslage regelmäßig in Finanzberichten zur Verfügung. Den Entscheidungsträgern liegen damit notwendige Informationen zur unterjährigen Steuerung vor.

*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 **Stadt Werther (Westf.)** hält die Frist zur Feststellung ihrer Jahresabschlüsse regelmäßig ein. Damit stehen wertvolle Informationen für die sich anschließende Haushaltsplanung zur Verfügung. Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die Stadt Werther (Westf.) nahezu ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat hat die Haushaltssatzungen überwiegend im Laufe des Dezembers beschlossen.

Die Stadt führt ein laufendes Finanzcontrolling durch. In jeder Haupt- und Finanzausschusssitzung wird durch den Bürgermeister anhand von Präsentationsfolien zur Finanzentwicklung berichtet. Dabei werden größere Ertrags- und Aufwandspositionen auf das Jahr hochgerechnet und so die voraussichtliche Abweichung des geplanten Jahresergebnisses berechnet. Zudem wird die Gewerbesteuerentwicklung vorgestellt. Über die Entwicklung großer Investitionsmaßnahmen berichtet die Stadt Werther (Westf.) gesondert in den Fachausschüssen.

Die Finanzberichte werden zentral vom Fachbereich Finanzen erstellt. Der Fachbereich Finanzen steht für die Erstellung im Austausch mit den anderen Fachabteilungen. So können die voraussichtlich größeren Abweichungen der Ertrags- und Aufwandspositionen in diesen Bereichen erkannt und abgestimmt werden. In den regelmäßigen Fachbereichsleitungsrunden wird ebenfalls zur Finanzentwicklung berichtet und gegebenenfalls gesteuert.

Die Ausweitung der Finanzberichte auf die individuellen Bedürfnisse einer Kommune optimiert die Möglichkeit der unterjährigen Haushaltssteuerung durch die Entscheidungsträger in Rat und Verwaltung. Beispielsweise kann die Erreichung von strategischen Zielen anhand von Kennzahlen unterjährig überprüft werden. Weiterhin können fachbereichsbezogene Controllingauswertungen die gezielte Steuerung ausgewählter Bereiche ermöglichen. Auch Entwicklungen der Liquiditäts- und Kreditsituation können die Berichte sinnvoll ergänzen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Die Stadt Werther (Westf.) überträgt vergleichsweise viele investive Ermächtigungen in Folgejahre. Sie nimmt ihre verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen im Prüfungszeitraum jedoch durchschnittlich nur zu 62 Prozent in Anspruch. Dies mindert die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.

*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 **Stadt Werther (Westf.)** nutzt das Instrument der Ermächtigungsübertragungen zur Übertragung von Aufwendungen und investiven Auszahlungen in Folgejahre. Regelungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese vom Rat beschlossenen Regelungen beinhalten auch Regelungen zur operativen Abwicklung der Übertragung von Ermächtigungen.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Stadt Werther (Westf.) bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil die Ermächtigungen den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. Der weitere Analyseschritt gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Stadt Werther (Westf.) ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

Die folgende Tabelle zu den ordentlichen Aufwendungen zeigt, dass der fortgeführte Mittelan-satz regelmäßig nahezu vollständig benötigt wird.

#### Ordentliche Aufwendungen Werther (Westf.) 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	20.362	20.291	21.246	22.369	23.478
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2	0	75	282	155
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,35</b>	<b>1,26</b>	<b>0,64</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	20.364	20.291	21.321	22.651	24.621
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,35</b>	<b>1,24</b>	<b>0,63</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	19.960	20.282	21.318	22.046	22.856
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>98,02</b>	<b>99,95</b>	<b>99,98</b>	<b>97,33</b>	<b>92,83</b>

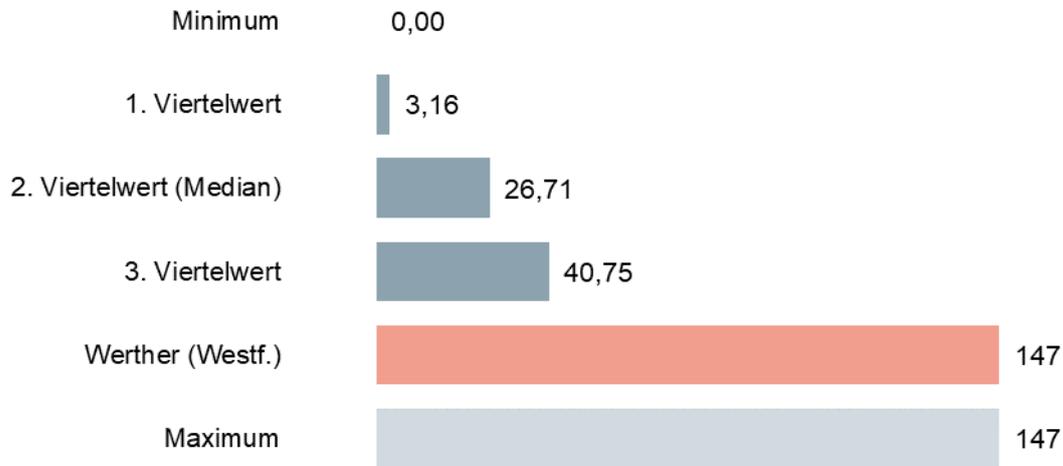
Neben Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen überträgt die Gemeinde auch investive Auszahlungen in Folgejahre. Diese entwickeln sich wie folgt:

**Investive Auszahlungen Werther (Westf.) 2018 bis 2022**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.306	2.840	3.033	7.610	6.634
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.723	8.530	8.097	7.133	9.766
<b>Ansaterhöhungsggrad in Prozent</b>	<b>108</b>	<b>300</b>	<b>267</b>	<b>93,73</b>	<b>147</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	11.029	11.370	11.129	14.743	16.401
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>24,14</b>	<b>33,63</b>	<b>28,23</b>	<b>31,60</b>	<b>45,36</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.310	7.874	8.344	7.677	10.844
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>48,15</b>	<b>69,25</b>	<b>74,97</b>	<b>52,07</b>	<b>66,12</b>

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Werther (Westf.) mit ihrem Ansatzerhöhungsggrad wie folgt:

**Ansaterhöhungsggrad investive Auszahlungen in Prozent 2022**

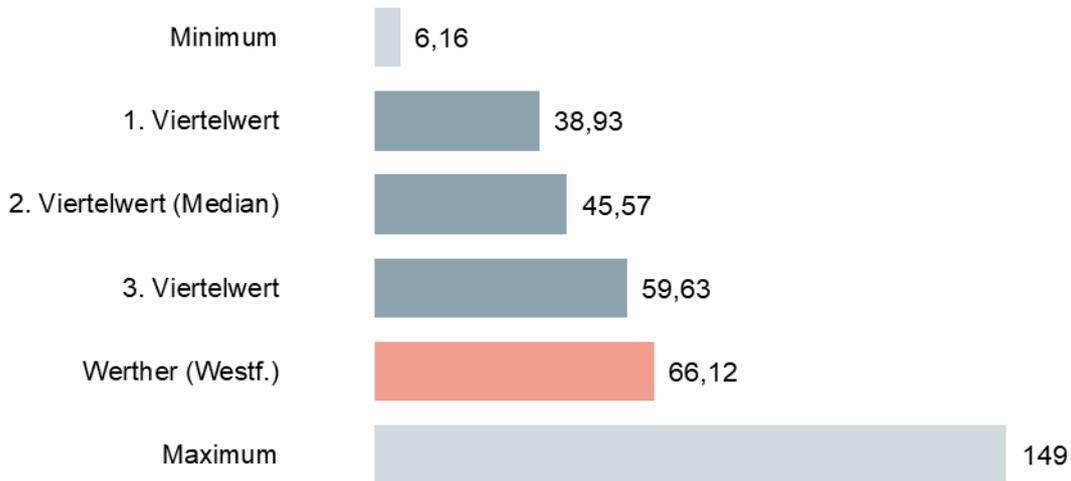


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen.

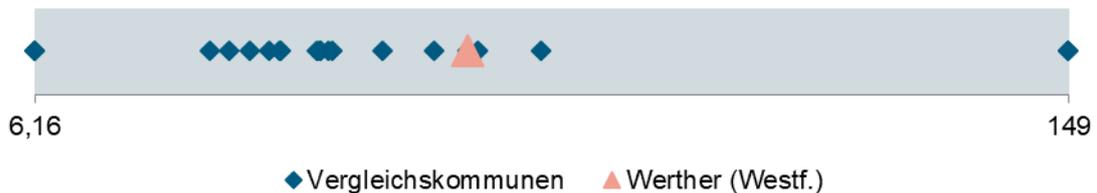


Die Stadt Werther (Westf.) überträgt investive Auszahlungen in beachtlicher Höhe in Folgejahre. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 liegt der Ansatzerhöhungsgrad bei 183,15 Prozent. In 2022 überträgt die Stadt im interkommunalen Vergleich mehr Ermächtigungen als die Vergleichskommunen.

**Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Investive Auszahlungen) in Prozent 2022**



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



Die Stadt Werther (Westf.) nimmt ihre verfügbaren Haushaltsmittel für investive Auszahlungen in 2022 zu 66 Prozent in Anspruch. Obwohl der Grad nicht hoch ist, nimmt sie damit dennoch mehr ihrer verfügbaren Mittel in Anspruch als dreiviertel der Vergleichskommunen. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 liegt der Grad der Inanspruchnahme bei 62 Prozent.

Nach Auskunft der Stadt gibt es insbesondere zwei große Investitionsprojekte, die nicht wie geplant ausgeführt werden konnten. Dazu zählt das Baugebiet Blotenberg. Durch Verzögerungen im Erwerbsprozess und bei der Erschließung der Baugrundstücke mussten nach Auskunft der Stadt in den vergangenen Jahren, insbesondere in 2019 und 2020, Ermächtigungen übertragen werden. Für größere Ermächtigungsübertragungen in den Jahren 2021 und 2022 sind insbesondere Verschiebungen beim Investitionsprojekt Feuerwehr verantwortlich.

Bezüglich des recht geringen Grads der Inanspruchnahme weisen wir auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der

Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ **Empfehlung**

Das Ziel der Stadt Werther (Westf.) sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, welche die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

#### 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**

Bei der Stadt Werther (Westf.) ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine verbindlichen Festlegungen zum Fördermittelmanagement.

*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.*

In der **Stadt Werther (Westf.)** erfolgt die Fördermittelakquise dezentral in den verschiedenen Fachbereichen. Die jeweils zuständigen Sachbearbeitungen organisieren die Fördermittelakquise und schließlich auch die Fördermittelbewirtschaftung eigenständig. Für die Recherche wird insbesondere eine digitale Plattform genutzt. Die Plattform bietet eine Übersicht über die aktuellen Förderprogramme von EU, Bund und Ländern. Teilweise wird eine externe Beratung beansprucht. Der Fachbereich Finanzen unterstützt die Fachbereiche bei der Akquise, indem von dort Informationen zu Fördermöglichkeiten an die Fachbereiche, für die diese relevant sein könnten, weitergeleitet werden.

Zu größeren Förderprojekten, die thematisch verschiedene Bereiche betreffen, erfolgt eine Zusammenarbeit dieser Bereiche. Oftmals werden die Fachbereiche Bauverwaltung und die Umweltbeauftragte eingebunden. Auch der Bürgermeister ist regelmäßig in Akquiseprozesse ein-

gebunden. Ein standardisierter Prozess oder Ablauf der Fördermittelakquise oder –bewirtschaftung ist jedoch nicht verbindlich festgelegt. Grundlegende strategische Vorgaben zum Fördermittelmanagement bestehen nicht.

Ein ganzheitliches Aufgreifen des Themas Fördermittelmanagement auf strategischer Ebene führt zu mehr Verbindlichkeit für alle Beteiligten. Das Festlegen standardisierter Abläufe schafft ein einheitliches Vorgehen bei der Fördermittelakquise.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise in einer Richtlinie oder Dienstanweisung formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Werther (Westf.) nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Fachbereichen statt.

*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 Förderbewirtschaftung der **Stadt Werther (Westf.)** ist, genauso wie für die Akquise, dezentral organisiert. Die jeweilige dezentrale Organisationseinheit ist für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Das beschriebene Verfahren hat zur Folge, dass Informationen nicht automatisch an zentraler Stelle gesichtet und gesteuert werden. Die von der Stadt seit 2015 zentral gepflegte Förderdatei kann dies kompensieren. Durch sie kann ein personenunabhängiger Wissensstand zu den Förderprojekten aufgebaut werden. Zusätzlich kann sie die Grundlage für ein Fördercontrolling sein. Derzeit erfolgt anhand der Datei noch kein standardisiertes Fördercontrolling und –berichtswesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte ihre zentrale Förderdatei stärker nutzen, um ein Fördercontrolling mit standardisiertem Berichtswesen aufzubauen. Die Stadt sollte den Entscheidungsträgern dadurch anlassbezogen aktuelle Informationen zu Förderprojekten zur Verfügung stellen.

#### 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

##### 1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement schriftlich 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 Werther (Westf.) 2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	484*
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	4
Anzahl Kreditgeber	2

\*Davon resultieren 337.000 Euro aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“. Für Kredite aus diesem Programm übernimmt das Land Zins- und Tilgung.

Die **Stadt Werther (Westf.)** verfügt derzeit nicht über ein komplexes Kreditportfolio. Die ausgewiesenen Investitionskredite resultieren im Wesentlichen aus den Förderprogrammen „Gute Schule 2020“. Im Einzelfall potentiell risikobehaftete Finanzinstrumente wie Derivate beinhaltet das Portfolio nicht. Die Stadt agiert eher sicherheitsorientiert. Vor einer Kreditaufnahme holt die Stadt Werther (Westf.) mehrere Angebote ein und vergleicht diese. Dafür nutzt sie eine digitale Plattform. Die finale Entscheidung über die Kreditaufnahme liegt beim Bürgermeister der Stadt. Die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements und das operative Vorgehen sind nicht verbindlich geregelt.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Werther (Westf.) ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Werther (Westf.) verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Stadt Werther (Westf.) Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Werther (Westf.) gehören.
- Die Stadt Werther (Westf.) sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt Werther (Westf.) bestimmte Instrumente wie etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.

- **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 grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Werther (Westf.) regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.

Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

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

Die Stadt Werther (Westf.) kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Stadt Werther (Westf.) in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>18</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>19</sup>

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.

### 1.4.5.2 Anlagemanagement

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keine Grundsätze für ihr Anlagemanagement in einer Richtlinie fixiert.

*Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung ihres Anlageportfolios betreffen. Den Handlungsrahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer*

<sup>18</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>.

<sup>19</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, [www.kgst.de](http://www.kgst.de).

*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 Werther (Westf.) 2022

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel in Tausend Euro	8.715
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	260
davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	260
Sonstige Ausleihungen	47

Die **Stadt Werther (Westf.)** verfügt zum 31. Dezember 2022 über eine nicht unbeachtliche Summe an liquiden Mitteln. Die Gelder verwahrt die Stadt in konservativen Anlageformen. Dazu zählt die Anlage auf Tagesgeldkonten. Grundsätzlich verfolgt die Stadt bei Anlageentscheidungen die Ziele Sicherheit und flexible Verfügbarkeit des angelegten Betrags. Für Anlagen auf Tagesgeldkonten vergleicht die Stadt verschiedene Angebote der örtlichen Banken. Dieses Verfahren hat sich in Werther (Westf.) etabliert, ist jedoch nicht verbindlich geregelt. Eine Begründung der Entscheidung wird nicht dokumentiert.

Neben liquiden Mitteln verfügt die Stadt über Anteile an einem Versorgungsfonds. Diese Anlageentscheidung wurde in 2011 vom Rat beschlossen. Weitere schriftliche Regelungen zum Anlagemanagement hat die Stadt bisher nicht getroffen.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar. Abhängig von der Komplexität des Anlagemanagements können die Regelungen individuell angepasst werden.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Werther (Westf.) verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:

Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.

Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind, um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.

Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.

- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Werther (Westf.) 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 Stadt Werther (Westf.) 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 Wertpapierhandelsgesetz<sup>20</sup> könnten 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, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.

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 abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Werther (Westf.) 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 Stadt Werther (Westf.) in Gänze oder auszugweise als Vorlage heranziehen kann.

#### → **Empfehlung**

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

<sup>20</sup> Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 – Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Werther (Westf.) überträgt vergleichsweise viele investive Ermächtigungen in Folgejahre. Sie nimmt ihre verfügbaren Mittel für investive Auszahlungen im Prüfungszeitraum jedoch durchschnittlich nur zu 62 Prozent in Anspruch. Dies mindert die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.	59	E1	Das Ziel der Stadt Werther (Westf.) sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, welche die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	62
F2	Bei der Stadt Werther (Westf.) ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine verbindlichen Festlegungen zum Fördermittelmanagement.	62	E2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise in einer Richtlinie oder Dienststanweisung formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	63
F3	Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Werther (Westf.) nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Fachbereichen statt.	63	E3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte ihre zentrale Förderdatei stärker nutzen, um ein Fördercontrolling mit standardisiertem Berichtswesen aufzubauen. Die Stadt sollte den Entscheidungsträgern dadurch anlassbezogen aktuelle Informationen zu Förderprojekten zur Verfügung stellen.	63
F4	Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	63	E4	Die Stadt Werther (Westf.) sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keine Grundsätze für ihr Anlagemanagement in einer Richtlinie fixiert.	65	E5	Die Stadt Werther (Westf.) sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	67

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2022**

Kennzahlen	Werther (Westf.) 2018	Werther (Westf.) 2022	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	103	98,75	83,86	100	106	108	116	22
Eigenkapitalquote 1	60,33	56,67	8,82	26,00	33,75	40,82	60,87	22
Eigenkapitalquote 2	83,25	80,93	33,99	62,32	65,79	69,67	81,29	22
Fehlbetragsquote	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	35,39	30,79	0,18	25,38	30,43	40,61	48,23	22
Abschreibungsintensität	6,99	7,69	2,02	7,77	8,64	9,75	15,17	20
Drittfinanzierungsquote	50,94	57,99	42,69	50,40	62,07	70,53	89,62	20
Investitionsquote	182	108	39,63	96,89	125	154	327	21
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	108	112	61,09	86,77	94,36	103	117	21
Liquidität 2. Grades	166	149	9,04	43,67	67,57	116	331	21

Kennzahlen	Werther (Westf.) 2018	Werther (Westf.) 2022	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,46	8,45	1,87	6,01	10,57	12,64	28,90	21
Zinslastquote	0,04	0,05	0,05	0,43	0,73	0,97	1,61	22
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	77,40	76,08	47,62	53,57	59,35	65,99	76,08	22
Zuwendungsquote	9,30	12,46	9,44	13,51	19,60	24,85	32,14	22
Personalintensität	17,00	17,90	9,03	16,09	17,43	19,11	24,41	22
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,22	18,99	9,40	16,36	18,56	20,65	25,19	22
Transferaufwandsquote	52,29	48,33	32,15	43,28	45,63	48,10	69,47	22

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) Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018 bis 2022**

Kennzahl	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswert 2018 bis 2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	698	389	638	420	492	./.
Gewerbesteuer in Tausend Euro	6.956	6.401	5.986	7.341	7.585	6.854
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Tausend Euro	6.055	6.324	6.061	6.367	6.198	6.201

Kennzahl	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswert 2018 bis 2022
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in Tausend Euro	746	832	910	913	820	844
Schlüsselzuweisungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen in Tausend Euro (Familienlastenausgleich, ELAG und Gewerbesteuerausgleich)	1.062	1.052	2.669	1.055	646	1.297
<b>Summe zu bereinigender Erträge in Tausend Euro</b>	<b>14.819</b>	<b>14.609</b>	<b>15.626</b>	<b>15.677</b>	<b>15.249</b>	<b>15.196</b>
Allgemeine Kreisumlage in Tausend Euro	4.528	4.794	5.049	4.805	4.924	4.820
Steuerbeteiligungen in Tausend Euro	1.061	1.011	375	668	602	743
<b>Summe zu bereinigender Aufwendungen in Tausend Euro</b>	<b>5.589</b>	<b>5.806</b>	<b>5.424</b>	<b>5.473</b>	<b>5.526</b>	<b>5.564</b>
<b>Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro</b>	<b>9.229</b>	<b>8.803</b>	<b>10.202</b>	<b>10.204</b>	<b>9.723</b>	<b>./.</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018 bis 2022**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	41.361	41.750	42.387	42.808	43.300
Eigenkapital 1	41.361	41.750	42.387	42.808	43.300
Sonderposten für Zuwendungen	8.821	8.569	12.089	11.897	11.819
Sonderposten für Beiträge	6.886	6.663	7.188	6.951	6.714
Eigenkapital 2	57.068	56.982	61.664	61.655	61.833
Bilanzsumme	68.554	71.573	73.668	74.063	76.404

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018**

Kennzahlen	2018
Anleihen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	10.198
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.334
Sonstige Verbindlichkeiten	590
Erhaltene Anzahlungen	6.832
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>18.954</b>

**Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Werther (Westf.) in Tausend Euro 2019 bis 2022**

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	8.051	4.849	5.409	6.908
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	20
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	157	1	93
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	2.499	1.558	714	1.117
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	7	7	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen* und Sondervermögen	18.544	21.337	24.055	28.755

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	2.945	2.526	1.389	2.197
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>21.143</b>	<b>21.938</b>	<b>27.360</b>	<b>32.235</b>

\*Abwasserwerk Werther (Westf.), Wasserwerk Werther (Westf.), Energieversorgung Werther GmbH.

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018 bis 2027**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Jahresergebnis</b>	<b>698</b>	<b>389</b>	<b>638</b>	<b>420</b>	<b>492</b>	<b>-1.722</b>	<b>-3.526</b>	<b>-2.511</b>	<b>-1.453</b>	<b>-930</b>
Gewerbesteuer	6.956	6.401	5.986	7.341	7.585	7.000	7.450	7.950	8.330	8.590
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.055	6.324	6.061	6.367	6.198	7.150	7.100	7.590	8.010	8.360
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	746	832	910	913	820	820	880	910	930	950
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.062	1.052	2.669	1.055	646	730	710	740	760	780
<b>Summe der Erträge</b>	<b>14.819</b>	<b>14.609</b>	<b>15.626</b>	<b>15.677</b>	<b>15.249</b>	<b>15.700</b>	<b>16.140</b>	<b>17.190</b>	<b>18.030</b>	<b>18.680</b>
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	4.528	4.794	5.049	4.805	4.924	5.470	6.190	6.250	6.310	6.370
Steuerbeteiligungen	1.061	1.011	375	668	602	589	627	669	701	723
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>5.589</b>	<b>5.806</b>	<b>5.424</b>	<b>5.473</b>	<b>5.526</b>	<b>6.059</b>	<b>6.817</b>	<b>6.919</b>	<b>7.011</b>	<b>7.093</b>

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>9.229</b>	<b>8.803</b>	<b>10.202</b>	<b>10.204</b>	<b>9.723</b>	<b>9.641</b>	<b>9.323</b>	<b>10.271</b>	<b>11.019</b>	<b>11.587</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.531</b>	<b>-8.414</b>	<b>-9.564</b>	<b>-9.784</b>	<b>-9.230</b>	<b>-11.363</b>	<b>-12.849</b>	<b>-12.782</b>	<b>-12.472</b>	<b>-12.517</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	117	-1.033	-1.252	-699	-2.832	-4.318	-4.251	-3.941	-3.986

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Werther (Westf.) in Tausend Euro 2018 bis 2027**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.531</b>	<b>-8.414</b>	<b>-9.564</b>	<b>-9.784</b>	<b>-9.230</b>	<b>-11.363</b>	<b>-12.849</b>	<b>-12.782</b>	<b>-12.472</b>	<b>-12.517</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-178	-38,86	-249	-157	143	-390	-338	-851	-852	-852
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-507	-519	-553	-470	-449	-742	-883	-339	-342	-346
Jugendamtsumlage	2.487	2.501	3.141	3.539	3.296	3.400	3.905	3.940	3.980	4.020
<b>Saldo aus Sozialleistungen</b>	<b>-3.172</b>	<b>-3.059</b>	<b>-3.942</b>	<b>-4.166</b>	<b>-3.602</b>	<b>-4.532</b>	<b>-5.125</b>	<b>-5.130</b>	<b>-5.174</b>	<b>-5.218</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-5.359</b>	<b>-5.355</b>	<b>-5.622</b>	<b>-5.617</b>	<b>-5.629</b>	<b>-6.831</b>	<b>-7.724</b>	<b>-7.652</b>	<b>-7.299</b>	<b>-7.299</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	4,24	-263	-258	-269	-1.472	-2.365	-2.293	-1.939	-1.940

## 2. Gremienarbeit

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.) im Prüfgebiet Gremienarbeit stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

#### **Gremienarbeit**

Die Stadt Werther (Westf.) hat mehr Fraktionen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Bei der Bildung von Fachausschüssen orientiert sich die Stadt überwiegend an der Verwaltungsgliederung. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es keine regelmäßigen Doppelberatungen in den Ausschüssen. Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse regelt Werther (Westf.) durch eine Zuständigkeitsordnung.

Die formalen Anforderungen an die Gremienarbeit erfüllt die Stadt Werther (Westf.). Interessierten Bürgerinnen und Bürger stellt die Stadt die mandatsbezogenen Informationen nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz im Rathaus bereit. Die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sollte die Stadt zukünftig auch online veröffentlichen.

Die Stadt Werther (Westf.) bildet bei den Aufwendungen für die Gremienarbeit den bisherigen Maximalwert ab. Dabei wirkt sich vor allem das hohe Volumen der Aufwandsentschädigungen aus. Ein Grund dafür ist, dass Werther (Westf.) unter allen Vergleichskommunen die meisten Sitzungstermine hatte.

Die Stadt Werther (Westf.) erstattet z.B. den Verdienstausfall sowie Pflege- und Betreuungskosten auf Antrag. Dadurch fördert sie aktiv die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt. Eine Regelung zur Abrechnung von Fahrtkosten fehlt bisher.

Die Stadt Werther (Westf.) setzt Digitalisierung in der Gremienarbeit ein. Außerdem arbeiten die Gremien ausschließlich papierlos. Zurzeit fehlt es noch an den technischen und formellen Vorkehrungen zur Durchführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen in Notfallsituationen. Die Stadt sollte sich weiter mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen

beschäftigen. Bisher hat sich der Rat gegen eine Übertragung von Sitzungen über das Internet ausgesprochen.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

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

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Betrachtung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben und mit der Stadt Werther (Westf.) abgestimmt.

## 2.3 Profil Gremienarbeit

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

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

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

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

### 2.3.1 Aufwendungen

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

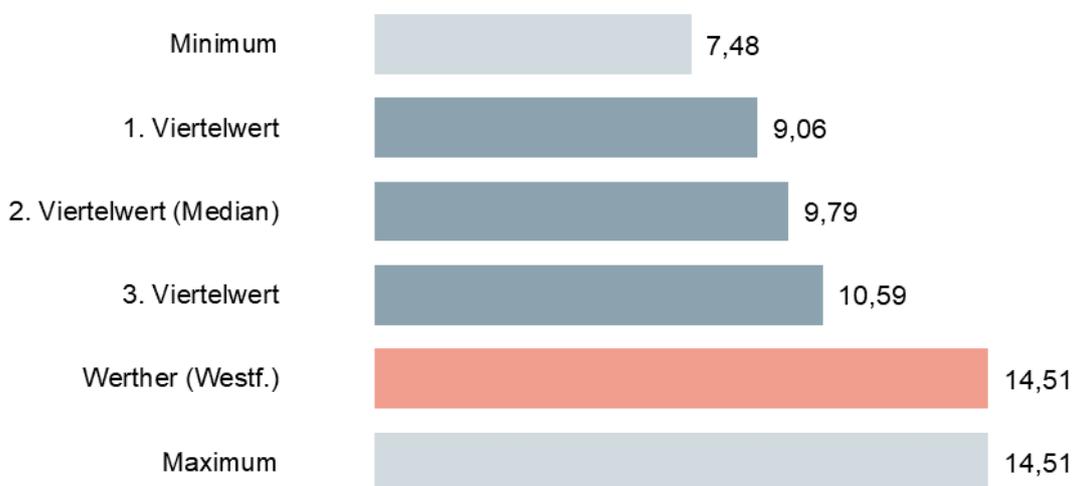
- Die Aufwendungen für die Gremienarbeit sind in Werther (Westf.) im interkommunalen Vergleich hoch.

Der Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für Gremienarbeit der **Stadt Werther (Westf.)** sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnern. In der Stadt Werther (Westf.) lebten zum Stichtag 31. Dezember 2021 laut den Daten von IT.NRW 11.108 Einwohner. Die Stadt Werther (Westf.) hat im Jahr 2021 insgesamt 163.591 Euro für die Fraktionszu-

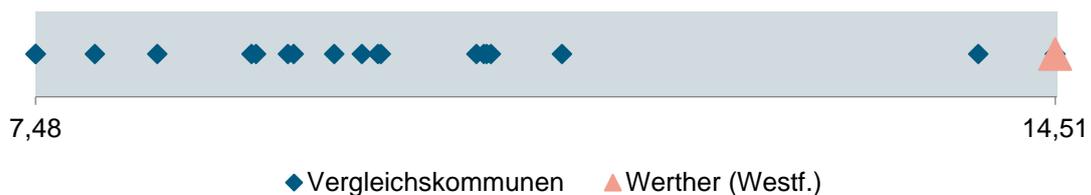
wendungen und für die weiteren Zuwendungen wie die Aufwandsentschädigungen an Mandats-träger (Sitzungsgelder, Verdienstausschlag, Fahrtkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen) aufgewendet. Im Jahr 2022 steigen die Aufwendungen um ca. 34.000 Euro.

Diese Aufwendungen stammen aus den Zahlungen an die gewählten Mitglieder der Vertre-tungskörperschaft, sachkundige Bürger, ehrenamtliche Vertretungen des Hauptverwaltungsbe-amten bzw. der Hauptverwaltungsbeamtin, Funktionsträger in den Fraktionen, und Ausschuss-vorsitzende. Diese Aufwendungen bilden die Basis für den nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

### Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner in Euro 2021



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



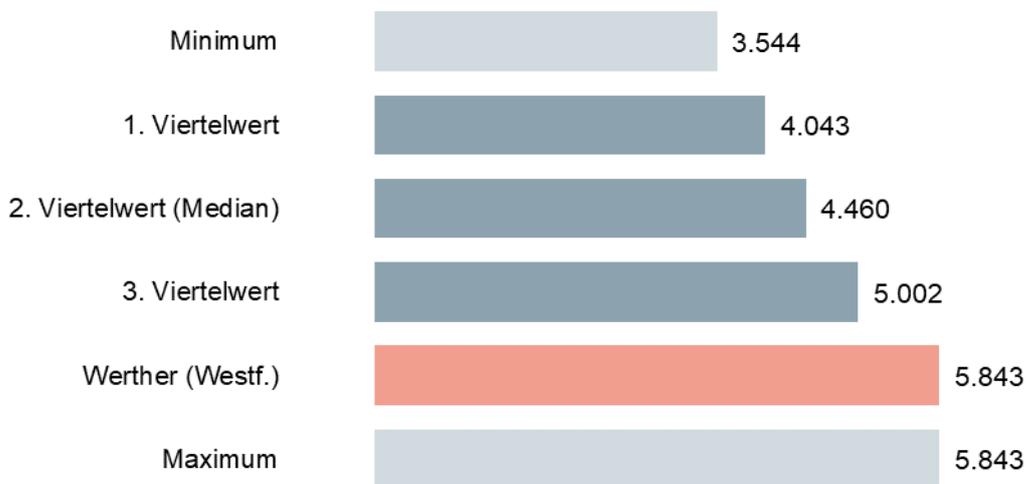
Die Aufwendungen für die Gremienarbeit der Stadt Werther (Westf.) bilden im interkommunalen Vergleich das Maximum ab.

Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Stadt Werther (Westf.) tatsächlich gerecht wird, wird die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit einer weiteren Kennzahl betrachtet:

- Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021

Nachfolgend stellt die gpaNRW die oben beschriebenen Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft dar. Der Stadtrat der Stadt Werther (Westf.) umfasst 28 Mitglieder. Für jedes einzelne Mitglied hat die Stadt Werther (Westf.) pro Jahr 5.843 Euro aufgewendet.

### Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021



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



In diesen Vergleichswerten erfasst die gpaNRW sowohl Kommunen mit einer unterschiedlichen Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft als auch mit unterschiedlichen Arten der Zahlungsmöglichkeit von den Aufwandsentschädigungen. Die Kennzahlen der Stadt Werther (Westf.) weisen eine übereinstimmende Ergebnistendenz auf.

Inwieweit die Stadt Werther (Westf.) den Anforderungen an eine auskömmliche Mindestausstattung der Fraktionen sowie der Digitalisierung der Gremienarbeit, im Rahmen der getätigten Aufwendungen nachkommt, betrachtet die gpaNRW in den folgenden Kapiteln.

### 2.3.2 Gremienstruktur

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

- Die Stadt Werther (Westf.) beschäftigt sich aktiv mit der effizienten Ausgestaltung der örtlichen Gremienstruktur und erfüllt die formalen Anforderungen.

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

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

Die Gremienstruktur einer Kommune wird unter anderem durch die Einwohnerzahl sowie durch Wahlergebnisse beeinflusst. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die zuvor beschriebenen formalen Aspekte der Gremienstruktur.

#### Überblick über die Gremienstruktur Jahr 2021

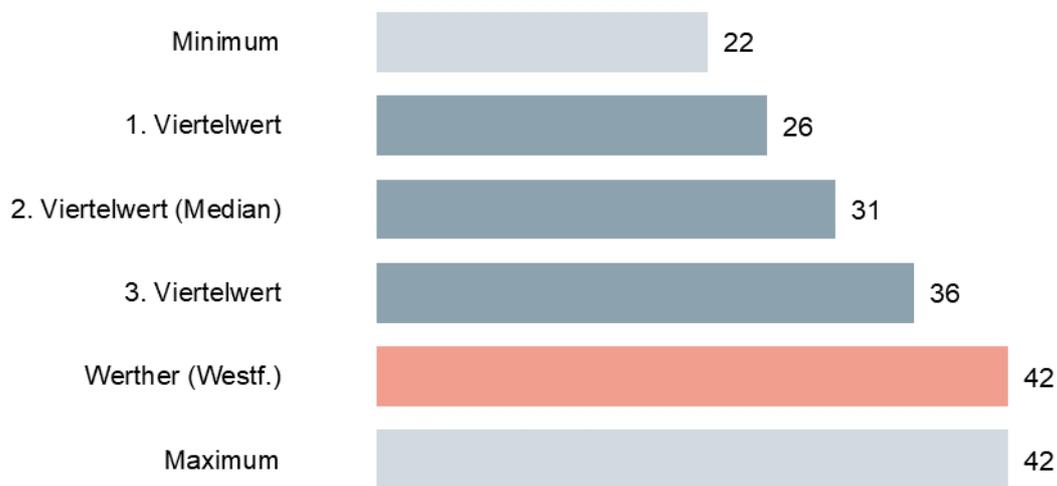
Anzahl	Werther (Westf.)	Median
Mitglieder der Vertretungskörperschaft	28	28
Fraktionen	6	4
Fachausschüsse	9	7
Gremien außerhalb der formellen Ausschusstruktur	29	18

Die Stadt Werther (Westf.) hat im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Anzahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft. Die Anzahl der Fachausschüsse gliedert sich in Werther (Westf.) in fünf pflichtige Ausschüsse und vier Fachausschüsse. Dabei orientiert sich die Stadt wesentlich an der Verwaltungsgliederung. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es keine regelmäßigen Tagesordnungspunkte, die im Rahmen einer Beratungsfolge mehr als einen Fachausschuss beschäftigen (Doppelberatung).

Die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur ist in Werther (Westf.) überdurchschnittlich. Zu diesen Gremien zählen zum Beispiel die Zweckverbandsversammlung Volkshochschule Ravensberg und die Gesellschafterversammlung Energieversorgung Werther GmbH.

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

### Sitzungstermine 2021



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



Der gpaNRW ist bewusst, dass es im Jahr 2021 durch die andauernde COVID-19 Pandemie sowie die Neukonstituierung der Stadt- und Gemeinderäte Ende 2020 zu abweichenden Zahlen vom mehrjährigen Mittel kommen konnte. Die Stadt Werther (Westf.) führte 42 Gremiensitzungen im Jahr 2021 durch und bildet mit der Zahl der Sitzungstermine im interkommunalen Vergleich das Maximum. Im Jahr 2022 haben in Werther (Westf.) 40 Sitzungstermine stattgefunden.

Ein weiterer Ansatzpunkt, dass vermehrt Sitzungen stattfinden, ist die Anzahl von Anregungen, Anträgen und Dringlichkeitsentscheidungen. Diese können dazu beitragen, dass die Gremien

länger und häufiger tagen müssen. Ebenfalls beeinflusst die Anzahl der Anregungen und Anträge sowie Dringlichkeitsentscheidungen die Arbeitskapazitäten der Verwaltung. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW daher die Anzahl der Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen im interkommunalen Vergleich dar:

### Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen

Anzahl	Werther (Westf.)	Median
Anregungen und Beschwerden	3	5
Anträge	33	80
Dringlichkeitsentscheidungen	5	16

Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden sowie der Anträge sind in Werther (Westf.) in den letzten fünf Jahren im interkommunalen Vergleich unauffällig. Dies gilt auch für die Dringlichkeitsentscheidungen.

Mit den wichtigen formalen Regelungsbedürfnissen der örtlichen Gremienstruktur hat sich die Stadt Werther (Westf.) im Vorfeld und im Nachgang der letzten Kommunalwahl beschäftigt. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die formalen Aspekte der Gremienstruktur der Stadt Werther (Westf.) tabellarisch dar:

### Formale Aspekte der Gremienstruktur

Formale Aspekte	Werther (Westf.)	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Ja	17 von 26
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	18 von 26
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	23 von 26
Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG	Ja	21 von 26

Der Stadtrat wurde letztmalig im Jahr 2008 von 32 Mitglieder auf 28 Mitglieder moderat verkleinert. Die Gemeinden und Kreise können bis spätestens 45 Monate nach Beginn der Wahlperiode durch Satzung die Zahl der zu wählenden Vertreter um 2, 4, 6, 8 oder 10 verringern. Die Zahl von 20 Vertretern darf nicht unterschritten werden. Der Stadtrat der Stadt Werther (Westf.) kann sich bei Bedarf erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen. Nach Auskunft der Stadt wird die Zahl der Mitglieder in der Wahlperiode 2025 bis 2030 weiterhin 28 Mitglieder umfassen.

Die Verwaltung der Stadt Werther (Westf.) sowie der Stadtrat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Nach der letzten Kommunalwahl 2020 hat die Stadt den Ausschuss für Kultur, Soziales, Generationen, Schule und Sport gebildet. Die Zahl der Ausschüsse hat sich jedoch nicht verändert. Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse sind durch die Zuständigkeitsordnung vom 12. Januar 2021 geregelt.

Die Auskunft der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) erfolgt in der Stadt Werther (Westf.) unregelmäßig, zumindest aber zu Beginn einer Wahlperiode. Aktuell durch eine öffentliche Auslegung im Büro für „juristische Angelegenheiten“. Auf der

Homepage der Stadt erfolgt ein Hinweis auf die Veröffentlichung. Gleichwohl sollte die Stadt zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz zukünftig eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren. An dieser Stelle sei dazu auch weitergehend auf den Berichtsteil Vergabewesen, Kapitel 3.4 „Allgemeine Korruptionsprävention“ samt der getroffenen Feststellung und Empfehlung verwiesen.

### 2.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

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

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“<sup>21</sup> Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

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

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

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

<sup>21</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

der finanziellen Erstattung die genannten Parameter sowie etwaige Nebenkosten zu berücksichtigen.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) zahlt die Fraktionszuwendungen entsprechend des geltenden Erlasses. Eine aktuelle Bedarfsermittlung liegt nicht vor.

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

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

In der **Stadt Werther (Westf.)** gibt es im Jahr 2021 sechs Fraktionen. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>22</sup>. Daher dürfen laut dem Erlass die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Es besteht zudem auch die Möglichkeit, andere Modelle wie z.B. eine degressiv-proportionale Regelung zu treffen. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

In der Stadt Werther (Westf.) erhalten die Fraktionen größenunabhängig monatlich zehn Euro, dies entspricht einem Sockelbetrag von 120 Euro jährlich. Weiterhin erhalten die Fraktionen monatlich neun Euro pro Fraktionsmitglied. Somit entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen der oben beschriebenen Erlasslage.

<sup>22</sup> BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

Die nachfolgende Tabelle stellt die sachlichen Zuwendungen im Rahmen der Mindestausstattung dar.

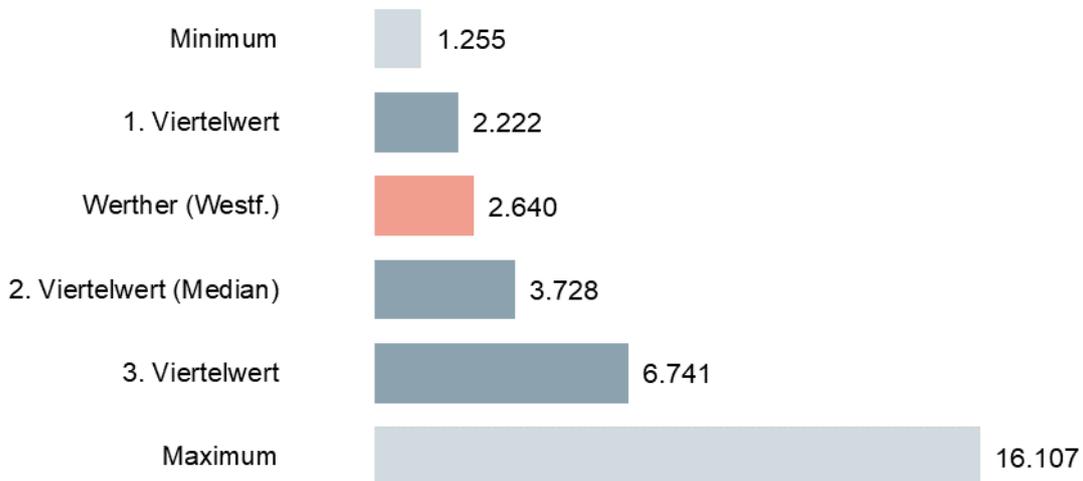
**Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen in 2021**

Anforderung	Werther (Westf.)	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	11 von 26
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	1 von 26
IT-Ausstattung	Nein	5 von 26

Die Stadt Werther (Westf.) erfüllt die im Erlass geregelten Mindestanforderungen an eine Sachausstattung für die Fraktionen nicht vollständig. Zwar stellt die Stadt Werther (Westf.) den Fraktionen die Sitzungsräume der Verwaltung jederzeit kostenfrei zur Verfügung, es gibt aber keine eigenen Fraktionsräume mit einer hinreichenden technischen Ausstattung. Laut dem geltenden Erlass soll eine Kommune den Fraktionen Büro- und Sitzungsräume im angemessenen Umfang zur Verfügung stellen oder eine entsprechende Finanzierung dafür leisten.

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

**Fraktionszuwendungen in Euro 2021**



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



Die nachfolgenden Parameter beeinflussen den Kennzahlenwert der obenstehenden Grafik:

- Größe der Kommune (Einwohner 10.000 bis 25.000)
- Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft (21 bis 38 Vertreter)
- Anzahl der Fraktionen (zurzeit drei bis sechs Fraktionen)
- Art der Zahlung von Fraktionszuwendungen (z.B. Sockelbetrag ja/nein)

Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Stadt Werther (Westf.) mit 2.640 Euro im Jahr 2021 für die vorhandenen sechs Fraktionen unter dem Median.

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

Die Stadt Werther (Westf.) gibt den Fraktionen die Möglichkeit, die Sitzungszimmer der Verwaltung zu nutzen. Die nachfolgende Tabelle stellt ergänzend weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen aus dem Erlass dar.

#### Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

Anforderung	Werther (Westf.)	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	2 von 26
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	24 von 26
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	23 von 26
Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten	Nein	15 von 26
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	24 von 26

Die Stadt Werther (Westf.) führt keine regelmäßige Bedarfsermittlung bzgl. der Fraktionszuwendungen durch.

#### → Empfehlung

Die Stadt Werther (Westf.) sollte regelmäßig, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen.

Die Nachweise und Erklärungen zur Mittelverwendung der Fraktionen werden gegenüber der Verwaltung und dem Hauptverwaltungsbeamten eingereicht. Die Prüfung erfolgt über die Sach-

bearbeitung. Eine Erklärung der Fraktionsvorsitzenden, dass die Mittel entsprechend der geltenden Bestimmungen (Fraktionserlass) ordnungsgemäß verwendet werden, wird eingeholt. Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigelegt. Die Anlage entspricht allerdings nicht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte als Anlage zum Haushaltsplan das Muster gemäß der Kommunalhaushaltsverordnung NRW für die Fraktionszuwendungen nutzen.

### 2.3.4 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

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

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“<sup>23</sup> weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keine Regelungen zur Fahrtkostenerstattung getroffen.

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

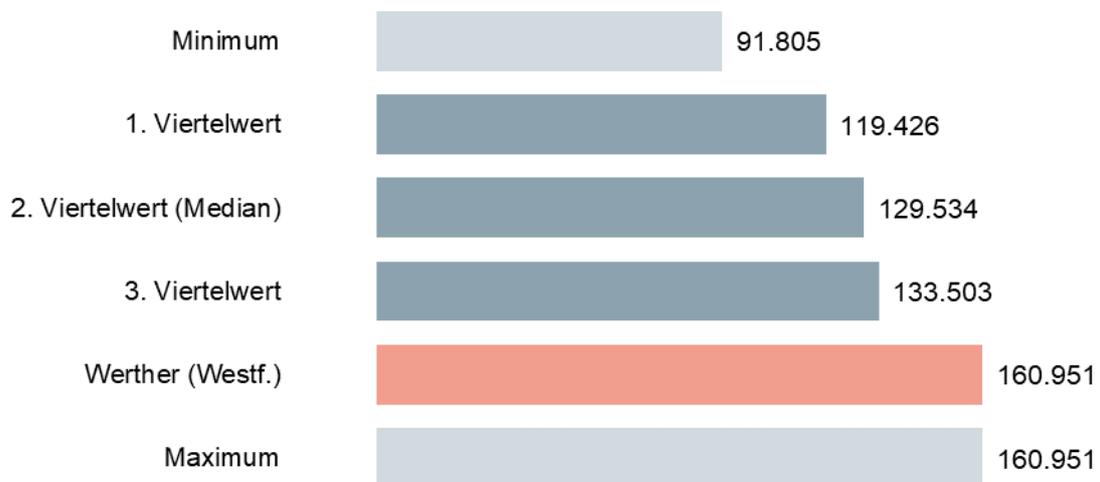
- *Es sollte eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definiert werden.*
- *Es sollte ein Pauschalstundensatz für den Verdienstausschlag definiert werden.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung sollte implementiert werden.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft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

Nachfolgend wird die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder der **Stadt Werther (Westf.)** betrachtet. Im Vergleichsjahr Jahr 2021 hat die Stadt Werther (Westf.) ca. 161.000 Euro finanzielle Zuwendungen als Aufwandsentschädigung an die Gremienmitglieder ausgezahlt. Im Jahr 2022 steigen diese Aufwendungen um ca. 34.000

<sup>23</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

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

### Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



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



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Stadt Werther (Westf.) bildet mit ca. 161.000 Euro im Jahr 2021 das Maximum. Im Jahr 2022 steigen diese auf ca. 195.000 Euro. In der Stadt Werther (Westf.) gibt es mehr Fraktionen als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Somit gibt es in Werther (Westf.) mehr Fraktionsvorsitzende und Stellvertreter, die eine Aufwandsentschädigung erhalten. Allerdings sind die Fraktionszuwendungen im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dagegen führt die Zahl der Sitzungstermine zu höheren Aufwandsentschädigungen (siehe auch Kapitel: 2.3.2).

Folgende Regelungen bzw. formale Anforderungen hat die Stadt Werther (Westf.) umgesetzt:

## Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

Anforderungen	Werther (Westf.)	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Nein	12 von 26
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Ja	14 von 26
Regelung zum Verdienstausfall	Ja	21 von 26
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	25 von 26
Regelung zur Fahrtkostenerstattung	Nein	13 von 26
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	18 von 26

Die Mitglieder kommunaler Gremien in der Stadt Werther (Westf.) erhalten als Aufwandsentschädigung eine monatliche Pauschale und ein Sitzungsgeld gemäß der Entschädigungsverordnung.

Bei kleinen Ausschüssen und wenigen Sitzungen kann die Aufwandsentschädigung als Monatspauschale zuzüglich Sitzungsgeld zu Einspareffekten für die Kommunen führen.

Des Weiteren hat die Stadt Werther (Westf.) eine Regelung zum Verdienstausfallersatz getroffen. Gemäß der Hauptsatzung vom 08. Juni 2021 beträgt der Regelstundensatz 13 Euro. Dieser überschreitet den Regelsatz gemäß der Entschädigungsverordnung (EntschVO) von 9,35 Euro je Stunde. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Werther (Westf.) in der Hauptsatzung Regelungen getroffen hat, wie mit dem Verdienstausfallersatz vor Ort zu verfahren ist. Die Vergleichskommunen haben teilweise eine Höchstzahl an abzurechnenden Arbeitstagen je Wahlperiode in der Hauptsatzung festgelegt. Dies ist in Werther (Westf.) nicht der Fall. In der Hauptsatzung der Stadt Werther (Westf.) ist die Geltendmachung von Pflege- und Betreuungskosten geregelt. Eine Regelung zur Abrechnung von Fahrtkosten zwischen Wohnort und Sitzungsort existiert nicht. Allerdings erstattet die Stadt Reisekosten für Fahrten wie zum Beispiel zu Veranstaltungen des Städte- und Gemeindebundes nach dem Landesreisekostengesetz.

Positiv ist hervorzuheben, dass die Stadt Werther (Westf.) eine Regelung zu den maximal abrechenbaren Fraktionssitzungen getroffen hat. So können die Fraktionen im Jahr maximal 20 Sitzungen abrechnen. Dieser Wert liegt über dem interkommunalen Median von 18 Sitzungen.

### → Empfehlung

Die Stadt Werther (Westf.) sollte eine Regelung zur Abrechnung der Fahrtkosten treffen und ergänzend ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung implementieren.

## 2.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

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

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

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

Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren<sup>24</sup>. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Es fehlen die technischen Vorkehrungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen. Auch formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen hat die Stadt noch nicht beschlossen.

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

- *Es sollte ein digitales Ratsinformationssystem betrieben werden, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und von Gremienmitgliedern über Endgeräte genutzt werden kann.*
- *Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte schriftlich geregelt werden.*
- *Es sollte eine vollständig papierlose Gremienarbeit angestrebt werden.*
- *Der Sitzungssaal der Vertretungskörperschaft sollte mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatigen Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausgestattet werden.*
- *Eine Kommune sollte im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft technische Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremien-*

<sup>24</sup> <https://gpanrw.de/pruefung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

sitzungen treffen. Die zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).

Im Folgenden werden die Anforderungen an die Digitale Gremienarbeit dargelegt:

#### Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

Anforderungen	Werther (Westf.)	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	26 von 26
Ratsinformationssystem über Homepage	Ja	26 von 26
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	26 von 26
Bereitstellung von Endgeräten	Ja	15 von 26
Papierlose Gremienarbeit	Ja	21 von 26
Moderne Sitzungstechnik	Ja	20 von 26
Leistungsstarkes WLAN	Ja	23 von 26
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	6 von 26

Die Stadt Werther (Westf.) erfüllt die Anforderung an die Digitalisierung der Gremienarbeit fast vollständig. Lediglich die technischen Vorkehrungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen gemäß § 47a GO NRW i.V.m. § 58a GO NRW hat die Stadt noch nicht getroffen. Um im Bedarfsfall vorbereitet zu sein, sollte die Stadt Werther (Westf.) die Handlungsfähigkeit der Stadt auch in kritischen Notfalllagen über einen längeren Zeitraum hinweg sicherstellen. Eine entsprechende Anpassung der Hauptsatzung wurde bislang nicht vorgenommen.

Die Stadt Werther (Westf.) nutzt ein Ratsinformationssystem, welches endgerätaefähig und über die Homepage der Stadt einsehbar ist. Der First-Level-Support für die Vertretungskörperschaft wird vom Softwarehersteller übernommen. Die Verwaltung stellt die Endgeräte kostenfrei für die Gremienmitglieder zur Verfügung. Dafür verzichten die Gremienmitglieder auf die Bereitstellung von gedruckten Sitzungsunterlagen. Neben den gewählten Vertretern der Vertretungskörperschaft stattet die Stadt auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger mit Endgeräten aus.

#### → Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Werther (Westf.) die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen weiter vorzubereiten.

## 2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 - Gremienarbeit**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Profil Gremienarbeit</b>					
F1	Die Stadt Werther (Westf.) zahlt die Fraktionszuwendungen entsprechend des geltenden Erlasses. Eine aktuelle Bedarfsermittlung liegt nicht vor.	84	E1.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte regelmäßig, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen.	87
			E1.2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte als Anlage zum Haushaltsplan das Muster gemäß der Kommunalhaushaltsverordnung NRW für die Fraktionszuwendungen nutzen.	88
F2	Die Stadt Werther (Westf.) hat bisher keine Regelungen zur Fahrtkostenerstattung getroffen.	88	E2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte eine Regelung zur Abrechnung der Fahrtkosten treffen und ergänzend ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung implementieren.	90
F3	Die Stadt Werther (Westf.) hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Es fehlen die technischen Vorkehrungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen. Auch formale Regelungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen hat die Stadt noch nicht beschlossen.	91	E3	Wir empfehlen der Stadt Werther (Westf.) die Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen weiter vorzubereiten.	92

## 3. Vergabewesen

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.) 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 Stadt Werther (Westf.) führt ihre Vergabeverfahren eigenständig durch. Dabei wird sie von externen Ingenieur-, Architekten- oder Umweltbüros unterstützt. Positiv sieht die gpaNRW, dass die Stadt für die Abwicklung von Vergabeverfahren eine zentrale Vergabestelle implementiert hat. Um die Vorteile der zentralen Vergabestelle noch umfänglicher zu nutzen, könnten ihr noch weitere Aufgaben zugewiesen werden. Zudem empfiehlt die gpaNRW, den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware zu prüfen.

Die in Werther (Westf.) geltende Dienstanweisung für das Vergabewesen ist umfassend und entspricht in weiten Teilen den aktuellen Vorgaben. Dennoch sollten Gesetzesänderungen und Veränderungen der Wertgrenzen regelmäßig verfolgt und die örtlichen Regelungen entsprechend angepasst werden.

Eine örtliche Rechnungsprüfung nach § 101 GO NRW hat die Stadt Werther (Westf.) nicht eingerichtet. Es sollten Regelungen geschaffen werden, wie und durch wen die Prüfung von Vergaben wahrgenommen und in welchem Maße die Rechnungsprüfung eingebunden wird. Hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung leistet die Überprüfung von Vergabemaßnahmen einen großen Beitrag. Zusätzlich kann eine verfahrensbegleitende Prüfung die Rechtssicherheit erhöhen und die Stadt so vor etwaigen Schadensersatzklagen schützen.

Zur allgemeinen Korruptionsprävention gibt es in Werther (Westf.) keine detaillierten Regelungen. Zur Annahme von Belohnungen und Geschenken existiert eine Dienstanweisung aus 2007. Seitdem gab es umfangreiche Aktualisierungen und rechtliche Änderungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Die Stadt Werther (Westf.) sollte eine neue und ganzheitliche Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erarbeiten. Zusätzlich sollte sie regelmäßig eine Schwachstellenanalyse unter die Beteiligung der Mitarbeitenden durchführen, um so ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen.

Sponsoring wird nur punktuell für einzelne Anlässe in Anspruch genommen. Für dieses Thema besteht sowohl eine Dienstanweisung als auch ein Muster-Sponsoringvertrag. Trotz des hohen Alters der Dienstanweisung wird das Thema Sponsoring größtenteils abgedeckt.

Wir haben in Werther (Westf.) die Abweichungen der Abrechnungsbeträge zu den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese in einen interkommunalen Vergleich gesetzt. Werther (Westf.) erreicht hier interkommunal erhöhte Abweichungen. Um die Abweichungsquote zu verringern, sollte die Stadt Werther (Westf.) ein zentrales Nachtragsmanagement implementieren. Die Gründe für anfallende Nachtragsleistungen sollten dabei analysiert und zentral erfasst werden.

Im Zuge der Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW drei Maßnahmen vergaberechtlich untersucht und festgestellt, dass die Stadt Werther (Westf.) ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Bezüglich der Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten sieht die gpaNRW in einzelnen Punkten noch Optimierungspotenzial.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

## 3.3 Organisation des Vergabewesens

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

### 3.3.1 Organisatorische Regelungen

#### → **Feststellung**

Das Vergabewesen ist in Werther (Westf.) gut organisiert. In ihrer Vergabedienstanweisung hat die Stadt wesentliche Regelungen getroffen, um die Verfahren rechtssicher und zuständigkeitsgerecht abzuwickeln. Teilweise gibt es Aktualisierungs- und Verbesserungspotential.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hat eine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Deren Potenzial schöpft sie noch nicht vollumfänglich aus. Eine Vergabemanagementsoftware wird nicht genutzt.

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

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

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

*Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle nutzen. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe*

*und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.*

Die **Stadt Werther (Westf.)** verfügt über eine „Dienstanweisung zur Vergabe von Aufträgen der Stadt Werther (Westf.)“, welche im Oktober 2020 erlassen wurde. Sie ersetzt die bis dahin gültige Dienstanweisung aus 2009. Die festgeschriebenen allgemeinen Regelungen geben einen angemessenen Handlungsrahmen für die Mitarbeitenden und leisten einen guten Beitrag zur Rechtssicherheit. Die Stadt Werther (Westf.) sollte die Dienstanweisung regelmäßig aktualisieren, um sie fortlaufend aktuell zu halten. Zur Aktualisierung der Dienstanweisung verweist die gpaNRW an dieser Stelle auf das „Muster zur Erstellung einer Vergabedienstanweisung“. Dieses Muster ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und bietet nach einer individuellen Anpassung eine umfassende und rechtskonforme Dienstanweisung.

Die Stadt Werther (Westf.) hat die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW übernommen. Die Regelungen zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind in Werther (Westf.) somit im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

In der geltenden Dienstanweisung hat die Stadt Wertgrenzen für die verschiedenen Vergabearbeiten festgelegt. Dabei nutzt sie die inzwischen veraltete Wertgrenzen in den Kommunalen Vergabegrundsätzen vollumfänglich aus. Die Stadt Werther (Westf.) informiert über die aktuellen Wertgrenzen per Rundmail, belässt in der Dienstanweisung jedoch alte Wertgrenzen bestehen. Grund ist, dass die Schwellenwerte alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden, zuletzt am 01. Januar 2024.

#### → **Empfehlung**

Als Anlage zur Dienstanweisung könnten die Wertgrenzen ohne Änderungsverfügung bedarfsgerecht angepasst werden. Damit kann Zeit gespart und gleichzeitig die Flexibilität gesteigert werden.

Werther (Westf.) hat eine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese ist im Fachbereich 1 – Service, Schule, Kultur und Sport angesiedelt, findet sich aber nicht explizit im Verwaltungsgliederungsplan wieder. Für die rechtssichere Durchführung finanziell größerer oder komplexer Baumaßnahmen wird die Stadt Werther (Westf.) durch eine Projektsteuerung oder von fachkundigen Dritten unterstützt. Diese begleiten auch die damit verbundenen Vergabeverfahren.

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

- Gestaltung und Pflege der internen Vergaberegungen (z. B. Vergabedienstanweisung),
- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z. B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung und Veröffentlichen der Vergabeunterlagen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen; ggf. nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),
- Sammlung der Angebote und Durchführung der Submission,

- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation,
- Auftragsvergabe,
- Nachtragsmanagement und
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren.

Zu den wesentlichen Vorteilen zur vollumfänglichen Nutzung einer zentralen Vergabestelle gehören:

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

In Werther (Westf.) werden nicht alle genannten Aufgaben von der zentralen Vergabestelle wahrgenommen, sodass das Potenzial einer zentralen Vergabestelle nicht vollumfänglich ausgeschöpft wird. So gibt es beispielsweise kein zentrales Nachtragsmanagement in Werther (Westf.). Auf diesen Sachverhalt wird in Kapitel 3.6.2 näher eingegangen.

Durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle kann vergaberechtliches Wissen gebündelt und weiterentwickelt werden. In Werther (Westf.) finden regelmäßig Fortbildungen oder Online-Schulungen statt, welche von der zentralen Vergabestelle als positiv und hilfreich beschrieben wurden.

Die Dokumentation von Vergabeverfahren stellt einen von Anfang an fortlaufenden verpflichtenden Teil des Vergabeverfahrens dar. Einzelne Entscheidungs- und Beweggründe sind festzuhalten, um dadurch die Transparenz und die Überprüfbarkeit des Verfahrens sicherzustellen.

Standardisierte Vordrucke bieten sich hier als große Hilfe an. Darin sollten stufenweise Wertgrenzen enthalten sein. Diese tragen zur Handlungssicherheit bei den Mitarbeitenden bei, welche Vergabeart zu wählen ist.

Die Dokumentation von Vergabeverfahren kann auch durch den Einsatz von Vergabeplattformen oder einer Vergabemanagementsoftware unterstützt werden. Eine solche Software wird bei der Stadt Werther (Westf.) bislang nicht eingesetzt. Mithilfe dieser Software könnte die Stadt zusätzlich zentrale Auswertungen vornehmen und damit das Nachtragswesen optimieren.

Eine Fachsoftware sollte unserer Auffassung nach mindestens folgende Funktionen aufweisen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung,
- Bieterdatenbank,
- Anbindung zu e-Vergabe-Plattformen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Zusatzfunktionen wie z. B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Vergabeart,
- Auswertungsmöglichkeiten sowie
- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte prüfen, inwieweit der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware für sie in Betracht kommt und diese dann ggf. einführen.

Die Stadt Werther (Westf.) fertigt Abnahmeprotokolle (§ 12 VOB/B) und dokumentiert die erkennbaren Mängel. Sinnvoll für die Mängelbeseitigung ist hierbei die Verwendung eines einheitlichen Vordruckes. Dieser kommt in Werther (Westf.) nicht regelmäßig zum Einsatz. Der Vordruck sollte folgende Inhalte enthalten:

- Art des beseitigten Mangels,
- Mangel tatsächlich beseitigt,
- Zeitpunkt der Mängelbeseitigung,
- Teilnehmer der Besichtigung der Mängelbeseitigung,
- bestehen womöglich weitere Einwendungen/ Vorbehalte seitens des Auftraggebers und Auftragnehmers zum Mangel.

→ **Empfehlung**

Für die dezentrale Dokumentation der Mängelbeseitigungen sollte die Stadt Werther (Westf.) regelmäßig ihren vorhandenen einheitlichen Vordruck im Zuge der förmlichen Abnahme verwenden.

### 3.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen

Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.<sup>25</sup>

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet in Werther (Westf.) nicht statt.

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

*Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.<sup>26</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>27</sup> sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.*

Die **Stadt Werther (Westf.)** ist nicht dazu verpflichtet, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Es erfolgt keine Prüfung der Vergaben durch ein Rechnungsprüfungsamt, benannte Mitarbeitende oder externe Wirtschaftsprüfer. Schriftliche Regelungen zur Kontrolle der Vergabeverfahren gibt es nicht.

Besonders im Hinblick auf Vergabemaßnahmen, welche mit Fördermitteln abgewickelt werden, ist eine unabhängige Prüfung von hoher Relevanz. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Liegt hier ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt sowie zu einem Ansehensverlust der Verantwortlichen führen.

Viele Kommunen setzen bei der Prüfung auf eine interkommunale Kooperation. Durch die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Kreis oder anderen Kommunen werden die Aufgaben der Rechnungsprüfung wahrgenommen. Diese Option sollte die Stadt Werther (Westf.) in Zukunft berücksichtigen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte Regelungen treffen und kommunizieren, wie und durch wen Vergabeverfahren geprüft werden. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

<sup>25</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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

<sup>27</sup> Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

Dafür sollte festgelegt werden, wie die Rechnungsprüfung zu beteiligen ist und welche vergabespezifischen Befugnisse ihr eingeräumt werden. Diese Regelungen sollten auch in die Dienst-anweisung zur Regelung des Vergabeverfahrens Berücksichtigung finden.

Mindestens folgende Regelungen sollten aus unserer Sicht getroffen werden:

- Beabsichtigte oder geplante Vergaben sollten der Rechnungsprüfung angezeigt werden. Dabei kann Werther (Westf.) eigene Wertgrenzen festlegen, bei denen diese Regelungen greifen sollen. Auch sollte der Umfang der vorzulegenden Unterlagen bestimmt werden, welche der Rechnungsprüfung zur Verfügung gestellt werden müssen (z. B. Wahl der Vergabeart, Kostenschätzung etc.)
- Die eventuelle Teilnahme der Rechnungsprüfung bei der Submission und/ oder bei Ab-nahmeterminen von Bauleistungen sollte geregelt werden. Wenn dies nicht generell grei-fen soll, ist zumindest die Informationsweitergabe an die Rechnungsprüfung zu regeln und dass diese sich vorgehalten kann, auf Wunsch an Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten der Rechnungsprüfung zumindest angezeigt werden.
- Verfahren vor Vergabekammern und Vergabebeschwerden sind der Rechnungsprüfung unverzüglich anzuzeigen.

### 3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) verfügt über eine Dienstanweisung aus dem Jahr 2007 über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken. Weitergehende Regelungen zum Thema Korruptionsbekämpfung gibt es nicht.

#### → **Feststellung**

Eine Festlegung zu besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und Arbeitsplätzen nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG wurde bei der Stadt Werther (Westf.) bisher nicht durchgeführt.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>28</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

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

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

Das Thema Korruptionsprävention findet sich **bei der Stadt Werther (Westf.)** noch nicht vollumfänglich wieder. Es existiert eine Dienstanweisung aus dem Jahr 2007 über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken. Dieser Bereich bildet allerdings nur einen Teil einer umfassenden Korruptionsprävention ab. Zwar sind die Ausführungen in der bestehenden Dienstanweisung zum genannten Thema ausführlich, dennoch fehlen viele Aspekte einer ganzheitlichen Korruptionsprävention. Im Rahmen der Serviceleistungen der gpaNRW wird hier auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verwiesen, welche im Servicebereich auf der Homepage der gpaNRW abrufbar ist. Nach einer individuellen Anpassung bildet diese eine gute Grundlage.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte eine ganzheitliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen und die Aspekte zum Thema „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ dort einarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadtverwaltung sollte in regelmäßigen Abständen, am besten einmal jährlich, auf die zukünftige Dienstanweisung hinweisen. Überdies sollte sie ihre Mitarbeitenden zusätzlich schulen, um eine hohe Sensibilität für das Thema zu erreichen.

Nach § 10 KorruptionsbG besteht die Verpflichtung seitens der Dienststellenleitung, die korruptionsgefährdeten- und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze intern festzulegen. Um diesen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, bietet sich das Instrument einer regelmäßigen Schwachstellen- und Gefährdungsanalyse an. Damit können zielgerichtete Präventionsmaßnahmen ergriffen werden. Folgende Fragen sollte eine Schwachstellenanalyse beantworten:

<sup>28</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

- In welchen Bereichen besteht die Gefahr von Korruption?
- Sind in der eigenen Kommune 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 Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job-Rotation)?
- Haben sich bereits vorhandene Sicherheitsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z. B. Wissensmonopole, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum ungeprüft bleiben)?

Wir empfehlen, die Mitarbeitenden aktiv in die Analyse einzubinden und sie selbst zu ihrer Korruptionsgefährdung zu befragen. Bei einer Befragung haben die Mitarbeitenden die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge, Praxisbeispiele oder Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsbekämpfung einzubringen. Durch diese Gestaltung des Prozesses kann die Stadt Werther (Westf.) neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen gewinnen und gleichzeitig den Mitarbeitenden die Möglichkeit bieten, sich aktiv in den Prozess der Analyse einzubringen.

→ **Empfehlung**

Um den Anforderungen des § 10 KorruptionsbG zu entsprechen, sollte die Stadt Werther (Westf.) eine Schwachstellenanalyse durchführen, diese dokumentieren und in regelmäßigen Abständen wiederholen.

Die Stadt Werther (Westf.) hat schriftlich und glaubhaft versichert, zeitnah den Bestimmungen des § 10 KorruptionsbG nachzukommen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) kommt ihren Auskunftspflichten nach § 7 KorruptionsbG nicht nach.

Die Mitglieder der Gremien der Kommune sind gemäß § 7 KorruptionsbG verpflichtet, Auskunft über folgende Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben:

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

Diese Auskunft ist schriftlich und in geeigneter Form zu erteilen. Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, die sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder informieren möchten, sollte so gering wie möglich gehalten werden.

Der Veröffentlichungspflicht kommt die Stadt Werther (Westf.) nicht nach. Es existiert ein Abfragebogen – dieser wird allerdings nicht nach Korruptionsbekämpfungsgesetz angewendet. Die Stadt Werther (Westf.) fragt nach § 43 Abs. 3 GO NRW (Rechte und Pflichten von Ratsmitgliedern) ab. Darin heißt es, dass die Ratsmitglieder und die Mitglieder der Ausschüsse gegenüber dem Bürgermeister Auskunft über ihre wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse geben müssen, soweit dies für die Ausübung ihres Mandats von Bedeutung sein kann. Die näheren Einzelheiten regelt der Rat. Die Auskunft ist vertraulich zu behandeln. Name, Anschrift, ausgeübter Beruf sowie andere vergütete und ehrenamtliche Tätigkeiten können veröffentlicht werden. Nach Ablauf der Wahlperiode sind die gespeicherten Daten der ausgeschiedenen Mitglieder zu löschen. Weiter heißt es, dass § 7 des KorruptionsbG in der jeweils gültigen Fassung unberührt bleibt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte den Bestimmungen des § 7 KorruptionsbG nachkommen. Die Auskünfte könnte Werther (Westf.) ihren Bürgerinnen und Bürgern auf der Homepage der Stadt zugänglich machen.

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine generelle Veröffentlichung ist nicht zwingend.

- Der Bürgermeister kommt dieser Pflicht regelmäßig nach, die entsprechende Auskunft ist im Ratsinformationssystem der Stadt hinterlegt. Dadurch trägt die Stadt Werther (Westf.) hier dem Transparenzgedanken Rechnung.

Eine neue rechtliche Anforderung ergibt sich aus dem Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG). Durch dieses Gesetz hat der Bund eine entsprechende EU-Richtlinie in nationales Recht umgewandelt. Am 13. Dezember 2023 hat der Landtag das „Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) und zur ergänzenden Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz-Ausführungsgesetz NRW – HinSchG AG NRW) beschlossen. Es wird von den Kommunen die Einführung eines internen Systems für Hinweisgebende erwartet. Dieses soll den Mitarbeitenden ermöglichen, vertrauliche Informationen über Unregelmäßigkeiten im Bereich Vergaben, Haushaltsrecht, Datenschutz etc. weiterzugeben. Den Hinweisgebenden wird dabei ein umfassender und einheitlicher Schutz vor möglichen Sanktionen zugesichert. Zusätzlich sollen sie ermutigt werden, sich in erster Linie an die jeweilige betroffene Behörde statt an externe Stellen zu wenden.

Zu diesem Zweck müssen Kommunen entsprechende Kanäle für Hinweisgebende schaffen und Prozesse für die Bearbeitung von Meldungen sowie die Steuerung von anschließenden Maßnahmen etablieren. Die Umsetzung ist mit der Verkündung im Januar 2024 verpflichtend. Die eingerichteten Meldekanäle müssen von den Kommunen so gestaltet, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität der Hinweisgebenden sowie Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugang verwehrt wird. Bei Nichteinrichtung entsprechender Meldekanäle drohen Bußgelder von bis zu 20.000 Euro.

- Die Stadt Werther (Westf.) kommt ihren Verpflichtungen zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes bereits nach.

Während des Prüfverlaufs konnte festgestellt werden, dass die Stadt Werther (Westf.) die Regelungen des Hinweisgeberschutzgesetzes erfolgreich umgesetzt hat. Ein entsprechender Meldekanal wurde eingerichtet, dieser ist anwenderfreundlich auf der Homepage der Stadt Werther (Westf.) zu finden, was die Transparenz und Zugänglichkeit für alle Beteiligten gewährleistet. Organisatorisch ist dieser Meldekanal im Bereich "juristische Angelegenheiten" verortet.

Durch ihre Maßnahmen stellt die Stadt Werther (Westf.) sicher, dass Hinweise vertraulich und unter Berücksichtigung des Schutzes der Hinweisgebenden behandelt werden. Die Stadt hat somit alle erforderlichen Schritte unternommen, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden und eine Kultur der Transparenz und Integrität zu fördern.

### 3.5 Sponsoring

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

- Die Stadt Werther (Westf.) verfügt über eine Dienstanweisung zum Sponsoring aus dem Jahr 2007.
- Ein Muster-Sponsoringvertrag ist in Werther (Westf.) vorhanden. Er bildet die wesentlichen Punkte gut ab.

*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 **Stadt Werther (Westf.)** hat nach eigenen Angaben nur anlassbezogen Sponsoringleistungen erhalten. Regelungen wurden in einer Dienstanweisung aus dem Jahr 2007 niedergeschrieben. Die Dienstanweisung gliedert sich in die folgenden Bereiche:

- Begriffsbestimmung,
- Zulässigkeit des Sponsorings,
- Dokumentationspflicht,
- Zustimmungserfordernis,
- Berichtspflicht sowie

- Koordinierung.

Durch das seltene Aufkommen von Sponsoringleistungen kommt die Dienstanweisung zum Sponsoring in Werther (Westf.) selten zum Einsatz. Trotz des inzwischen hohen Alters von rund 17 Jahren bietet die Dienstanweisung eine gute Grundlage und bildet die Aspekte zum Thema Sponsoring umfassend ab.

Der Bereich Finanzen ist über sämtliche Sponsoringmaßnahmen informiert. Auch die Fachbereichsleiter werden über alle Maßnahmen unterrichtet. Dies stellt sicher, dass sämtliche Sponsoringmaßnahmen vollständig erfasst und ausgewertet werden können.

Jeder Sponsoring-Vertrag ist zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoring-Verträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Der Vertrag sollte zudem eine Kündigungsklausel enthalten. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte die Stadt ausschließen.

Bei Sponsoring-Verträgen sollte die Stadt zudem die Haftung begrenzen. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors kann die Stadt damit ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind zum Beispiel die Beschädigung oder Zerstörung einer zur Verfügung gestellten Sache. Möglich ist auch die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Als Anlage zur Dienstanweisung existiert ein Muster-Sponsoringvertrag. Dieser deckt die vorangegangenen Punkte ab. Zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden könnte öfter auf die Dienstanweisung aufmerksam gemacht werden – zuvor sollte sie hinsichtlich ihrer Aktualität überprüft werden.

## 3.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.<sup>29</sup> 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 Stadt Werther (Westf.) vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

<sup>29</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

### 3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Werther (Westf.) auf einem interkommunal erhöhten Niveau.

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

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

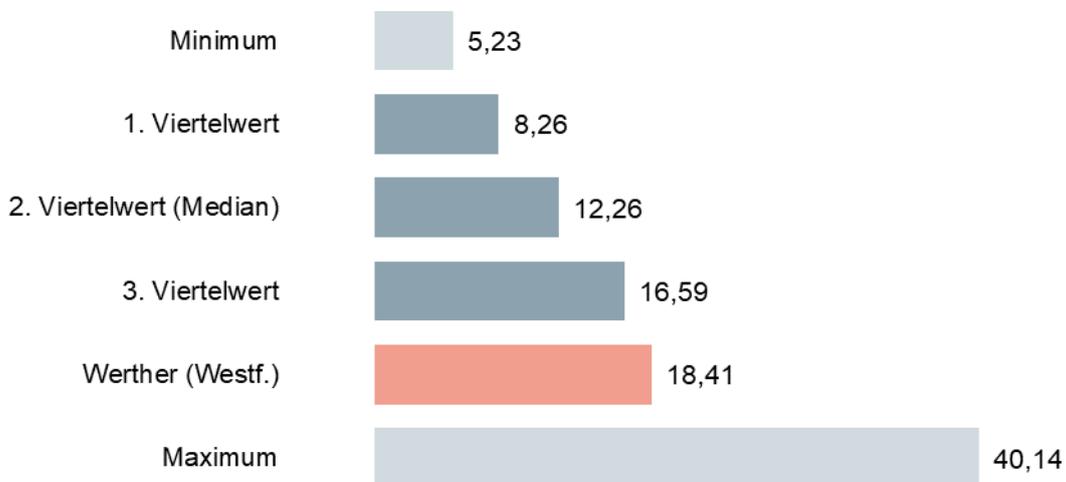
#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.681.116	
Abrechnungssummen	6.429.484	
Summe der Unterschreitungen	121.043	2,13
Summe der Überschreitungen	869.411	15,30
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	990.453	17,43

In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Werther (Westf.) fünf Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 186.598 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Werther (Westf.) damit wie folgt ein:

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Im Vergleichsjahr 2022 liegt die Abweichung vom Auftragswert bei der Stadt Werther (Westf.) bei 18,41 Prozent. Im Jahr 2020, 2021 und 2023 (anteilig) werden Abweichungen von 11,29 Prozent, 25,38 Prozent und 27,85 Prozent erreicht. In der Betrachtung des Gesamtzeitraumes belaufen sich die prozentualen Abweichungen auf 17,39 Prozent. Werther (Westf.) bewegt sich damit in den Betrachtungsjahren interkommunal im überdurchschnittlichen Bereich.

Im Vergleichsjahr 2022 sind die Überschreitungen höher als die Unterschreitungen. Im Gesamtzeitraum ergibt sich eine Überschreitung der Auftragswerte von knapp 869.411 Euro. Dabei ist auffällig, dass es zu höheren Abweichungen bei beschränkten Ausschreibungen kommt. Sie liegen im Gesamtbetrachtungszeitraum bei 23 Prozent, während bei öffentlichen Ausschreibungen nur eine Abweichung von knapp zwölf Prozent erreicht wird.

Die Stadt Werther (Westf.) wickelt im Gesamtzeitraum insgesamt 25 Maßnahmen mit Nachtragsaufträgen ab. Diese Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert haben ein Auftragsänderungsvolumen von 504.728 Euro.

Abweichungen vom vorgesehenen Auftragswert sind für Kommunen nicht grundsätzlich vermeidbar. Nichtsdestotrotz kann Werther (Westf.) Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der Auftragsänderungen nehmen. Im folgenden Kapitel gehen wir auf die Organisation des Nachtragswesens ein.

### 3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hat Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung aufgestellt. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet nicht statt.

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

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

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

Bei der **Stadt Werther (Westf.)** ist die jeweilige Bedarfsstelle für die Erteilung von Nachtragsaufträgen zuständig. Sie hat Nachträge fachlich, sachlich und preislich zu begründen und zu prüfen.

Schriftliche Regelungen hat Werther (Westf.) in der „Dienstanweisung zur Vergabe von Aufträgen der Stadt Werther (Westf.)“ festgeschrieben. Dort wird definiert, wann ein neues Vergabeverfahren bei Auftragsänderungen oder Auftragsweiterungen durchzuführen ist. Des Weiteren werden Beispiele für wesentliche Änderungen genannt. Zur weiteren Standardisierung könnte Werther (Westf.) einheitliche Vordrucke bei Auftragsänderungen verwenden. So können Unterschiede zwischen den einzelnen Bedarfsstellen minimiert werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen.

In Werther (Westf.) werden Nachtragsleistungen bisher nicht zentral erfasst bzw. ausgewertet. Aus Sicht der gpaNRW trägt ein zentrales Nachtragsmanagement und die damit verbundene Auswertung grundsätzlich dazu bei, gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren. Zusätzlich kann Werther (Westf.) dadurch folgende Nutzenvorteile generieren:

- Kalkulationen in Leistungsverzeichnissen verbessern,
- Nachtragsaufträge am Anteil der Gesamtaufträge senken,

- Maßnahmen ergreifen, um bei bestimmten Bieterkreisen Nachträgen vorzubeugen,
- Transparenz steigern sowie
- mehr Planungssicherheit und Qualitätskontrolle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte Nachträge zentral erfassen und damit einhergehend ein systematisches Nachtragsmanagement etablieren. Durch eine Auswertung und Analyse könnte sie Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.

Auch im Hinblick auf eine zunehmende Fluktuation von Personal kommt dieser zentralen Erfassung eine entscheidende Bedeutung zu. Oft können neue Mitarbeitende von den Informationen profitieren und diese in der Erstellung und Überprüfung der Leistungsverzeichnisse und Angebote berücksichtigen.

Die gute Organisation des Nachtragswesens bildet eine solide Grundlage für vorausschauende und ganzheitliche Leistungsbeschreibungen und –verzeichnisse. Gerade dem Leistungsverzeichnis kommt in der frühen Projektphase eine wichtige Rolle zu. Die Leistungsbeschreibung und das Leistungsverzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Dies setzt eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen voraus.

## 3.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Werther (Westf.) 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 Stadt Werther (Westf.) liefern.

→ **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Stadt Werther (Westf.) ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Im Hinblick auf die Dokumentations- und Informationspflichten zeigt sich Optimierungspotenzial.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Das Vergabewesen ist in Werther (Westf.) gut organisiert. In ihrer Vergabedienstanweisung hat die Stadt wesentliche Regelungen getroffen, um die Verfahren rechtssicher und zuständigkeitsgerecht abzuwickeln. Teilweise gibt es Aktualisierungs- und Verbesserungspotential.	96	E1	Als Anlage zur Dienstanweisung könnten die Wertgrenzen ohne Änderungsverfügung bedarfsgerecht angepasst werden. Damit kann Zeit gespart und gleichzeitig die Flexibilität gesteigert werden.	97
F2	Die Stadt Werther (Westf.) hat eine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Deren Potenzial schöpft sie noch nicht vollumfänglich aus. Eine Vergabemanagementsoftware wird nicht genutzt.	96	E2.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte prüfen, inwieweit der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware für sie in Betracht kommt und diese dann ggf. einführen.	99
			E2.2	Für die dezentrale Dokumentation der Mängelbeseitigungen sollte die Stadt Werther (Westf.) regelmäßig ihren vorhandenen einheitlichen Vordruck im Zuge der förmlichen Abnahme verwenden.	99
F3	Die Stadt Werther (Westf.) verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine unabhängige Prüfung der Vergaben findet in Werther (Westf.) nicht statt.	100	E3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte Regelungen treffen und kommunizieren, wie und durch wen Vergabeverfahren geprüft werden. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.	100
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F4	Die Stadt Werther (Westf.) verfügt über eine Dienstanweisung aus dem Jahr 2007 über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken. Weitergehende Regelungen zum Thema Korruptionsbekämpfung gibt es nicht.	101	E4.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte eine ganzheitliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen und die Aspekte zum Thema „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ dort einarbeiten.	102
			E4.2	Die Stadtverwaltung sollte in regelmäßigen Abständen, am besten einmal jährlich, auf die zukünftige Dienstanweisung hinweisen. Überdies sollte sie ihre Mitarbeitenden zusätzlich schulen, um eine hohe Sensibilität für das Thema zu erreichen.	102

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Eine Festlegung zu besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und Arbeitsplätzen nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG wurde bei der Stadt Werther (Westf.) bisher nicht durchgeführt.	101	E5	Um den Anforderungen des § 10 KorruptionsbG zu entsprechen, sollte die Stadt Werther (Westf.) eine Schwachstellenanalyse durchführen, diese dokumentieren und in regelmäßigen Abständen wiederholen.	103
F6	Die Stadt Werther (Westf.) kommt ihren Auskunftspflichten nach § 7 KorruptionsbG nicht nach.	103	E6	Die Stadt Werther (Westf.) sollte den Bestimmungen des § 7 KorruptionsbG nachkommen. Die Auskünfte könnte Werther (Westf.) ihren Bürgerinnen und Bürgern auf der Homepage der Stadt zugänglich machen.	104
<b>Nachtragswesen</b>					
F7	Die Stadt Werther (Westf.) hat Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstweisung aufgestellt. Den Bedarfsstellen obliegt die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet nicht statt.	109	E7.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen.	109
			E7.2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte Nachträge zentral erfassen und damit einhergehend ein systematisches Nachtragsmanagement etablieren. Durch eine Auswertung und Analyse könnte sie Gründe und Ursachen für die Über- und Unterschreitungen herausarbeiten und daraus wichtige Erkenntnisse für zukünftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse ziehen.	110
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Stadt Werther (Westf.) ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Im Hinblick auf die Dokumentations- und Informationspflichten zeigt sich Optimierungspotenzial.	110	E8	Die Stadt Werther (Westf.) sollte in ihren Unterlagen auch die Begründung zur Entscheidung zum Verzicht auf eine Losaufteilung aufnehmen.	
F9	Die Stadt Werther (Westf.) hat die ex-ante-Information sowie die ex-post-Veröffentlichung gemäß der VOB/A nicht durchgeführt.		E9	Die Stadt Werther (Westf.) sollte den ex-ante- und ex-post-Informationsvorgaben regelmäßig nachkommen.	
F10	Die Stadt Werther (Westf.) hat versäumt, die nichtberücksichtigten Bieter rechtzeitig zu benachrichtigen. Eine Absage erfolgte erst nach rund sieben Wochen.		E10	Die Stadt Werther (Westf.) sollte die Benachrichtigung der nichtberücksichtigten Bieter rechtzeitig durchführen.	

## 4. Informationstechnik an Schulen

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Werther (Westf.)** 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

Das Schulfeld in der Stadt Werther (Westf.) ist mit nur einer Grundschule recht klein. Die Kommune hat für die **Steuerung** der Schul-IT daher einen weitgehend pragmatischen Ansatz gewählt, so dass sich in allen Prüffeldern Optimierungspotenziale meist formeller und organisatorischer Art zeigen.

Die **Digitalisierung** an der Grundschule in Werther (Westf.) ist weit vorangeschritten. Mit einer 1:1-Ausstattung der Schülerinnen und Schüler an der Grundschule sind die Anforderungen aus dem Medienkonzept der Schule voll erfüllt. Die Stadt erreicht bei der Ausstattung mit IT-Endgeräten im interkommunalen Vergleich Werte nahe dem Maximum.

Die bei der Stadt Werther (Westf.) vorgefundenen **IT-Sicherheitsstrukturen** weisen Optimierungsbedarfe auf. Diese sollten angegangen werden, um IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Anpassungen.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

## 4.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

### 4.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die päd-

gogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) steuert ihre Schul-IT bisher nicht ausreichend systematisch. Es fehlt an einem ganzheitlichen Konzept zur Steuerung der Schul-IT, einem zentralen Ressourcenüberblick, formalen Grundlagen zum Ausstattungsprozess und auch an einem interdisziplinären Informationsaustausch mit der Schule.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support<sup>30</sup>, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

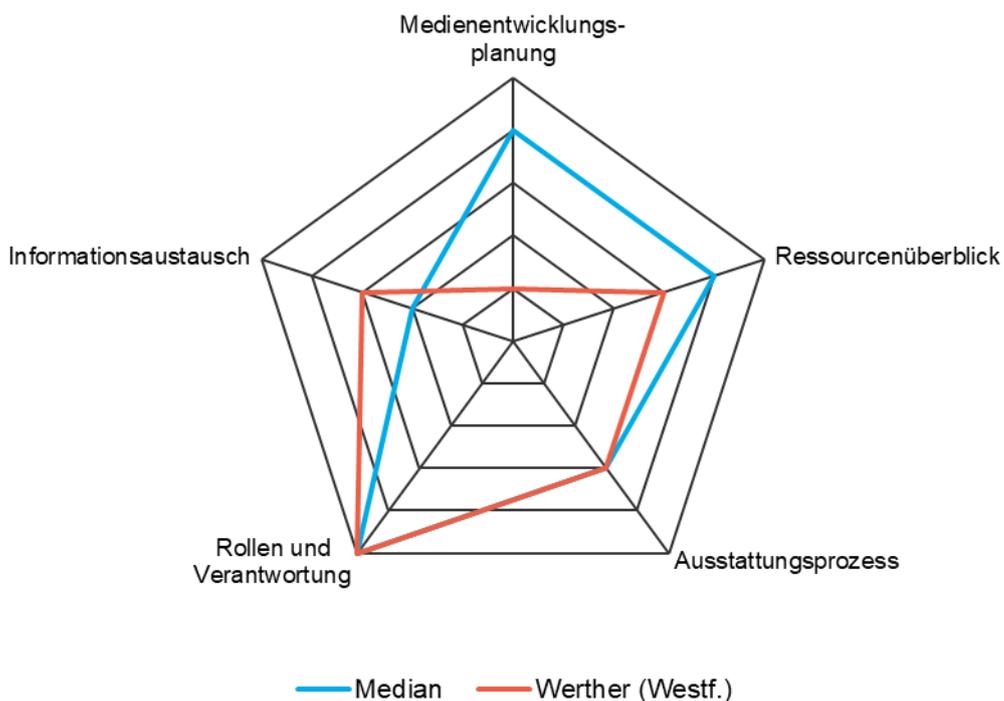
Die **Stadt Werther (Westf.)** ist Schulträger von einer Gemeinschaftsgrundschule. Im Schuljahr 2022/23 befanden sich an der Grundschule Werther-Langenheide insgesamt 401 Schülerinnen

<sup>30</sup> First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

und Schüler (SuS) in 17 Klassen. Eine weiterführende Schule in Trägerschaft der Stadt gibt es nicht.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schule in der Stadt Werther (Westf.) 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.

### Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2023



In der Stadt Werther (Westf.) sind die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen besonders auf den Ebenen Medienentwicklungsplanung und Ressourcenüberblick schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Schule der Stadt hat ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form eines Medienkonzeptes beschrieben. Allerdings hat der Schulträger dies nicht als Ergebnis eines Medienentwicklungsprozesses in eine Strategie (z. B. Medienentwicklungsplan) münden lassen. Damit fehlt eine fundierte Grundlage für eine vorausschauende Planung der IT-Ausstattung und deren Rahmenbedingungen.

Das Ziel, eine moderne und flächendeckende IT-Ausstattung an den Schulen zu implementieren, bindet erhebliche Ressourcen. Es ist nur langfristig erreichbar. Ein Medienentwicklungsplan kann dazu beitragen, das Risiko von Fehlplanungen zu reduzieren. Der Medienentwicklungsprozess geht inhaltlich weit über die Aspekte einer Haushaltsplanung hinaus. Der Prozess berücksichtigt weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Beispielsweise können hier Vorgaben für IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen entwickelt werden. Zudem sind bei der Planung

neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben.

Bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich daher um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Ein solcher Planungsprozess ist auch bei nur einer Schule sinnvoll, um den Abstimmungsaufwand zu reduzieren und Verbindlichkeiten zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte ihre Strategie zur Ausstattung ihrer Schule auf Grundlage des vorliegenden Medienkonzeptes in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein.

Wichtig für die Steuerung ist weiterhin ein zentraler Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände der Schule sowie die daraus resultierenden Kosten. Grundsätzlich besteht dieser Überblick bei der Stadt Werther (Westf.); aber nicht vollständig und an zentraler Stelle. Wesentliche Informationen zu den Ausstattungsgegenständen werden vom externen Dienstleister gepflegt, so dass die Informationen grundsätzlich vorhanden sind. Die Aufbereitung, um auf diese Daten im Steuerungsprozess aktiv zurückgreifen zu können, ist aber folglich mit höherem Aufwand verbunden. Diese Daten sind also nicht auf „Knopfdruck“ verfügbar. Alle Informationen sollten beim Schulträger immer griffbereit und zentral verfügbar sein. Dadurch fehlt eine essentielle Grundlage für perspektivische und schnelle Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht auch dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Der Schulträger sollte eine Inventarisierung der IT-Ausstattungsgegenstände aufbauen, um kurzfristig in der Lage zu sein, sich einen zentralen Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und die damit verbundenen Informationen zu verschaffen.

Die Ausstattung der Schule regelt die Schulverwaltung in informalen und gelebten Prozessen an zentraler Stelle. Diese Prozesse sind allerdings bisher nicht dokumentiert. Weiterhin hat der Schulträger die Ausstattungsstandards für die IT an Schulen nur sehr oberflächlich definiert. Für Ersatzbeschaffungen orientiert er sich an vergangenen Bestellungen und bei Neuinvestitionen werden Geräte nach vorgangsbezogener Recherche beschafft. Definierte Warenkörbe gibt es nicht. Eine homogene Hardwareausstattung erreicht die Stadt so nicht und verpasst damit die Möglichkeit, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und den Fortbildungsaufwand zu reduzieren.

Dem Schulträger fehlt eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für seine Schule. Sicherheitsrichtlinien werden z. Z. über technische Maßnahmen durchgesetzt und ein

Informations-Sicherheits-Management, das auf Basis des BSI-Grundschutzkompendiums konzipiert wird, befindet sich aktuell im Aufbau. Die Stadt ist sich hier Ihrer Verantwortung bewusst und hat begonnen, mit entsprechenden Maßnahmen nachzusteuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte den Beschaffungsprozess und die Standards zur IT-Ausstattung festschreiben. So kann die IT-Ausstattung vereinheitlicht und das Potenzial dieser Homogenität ausgeschöpft werden.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Die sich daraus ergebenden Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sowie Abgrenzungen zueinander sollten hinreichend definiert bzw. geregelt sein. Die Zuständigkeiten dazu sind in der Stadt geregelt. Der First-Level-Support wird über den Medienbeauftragten der Schule abgedeckt. Für den Second-Level-Support hat die Stadtverwaltung einen regionalen Dienstleister mit einem Volumen von fünf Wochenstunden beauftragt.

Die klar definierten Rollen für den Support zwischen Schule, Schulträger und externem IT-Dienstleister sind eine gute Voraussetzung, um die vorhandene Ausstattung zu warten und zu pflegen. Damit gewährleistet die Stadt Werther (Westf.) eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in der Schule. Außerdem wird so der Aufwand auf allen Seiten minimiert und Reibungsverluste werden verhindert.

Ein weiteres Instrument, um das Thema Digitalisierung an der Schule voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten unterschieden wird, ist ein enger Austausch zwischen den Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schule bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben, was eine positive Wirkung auf die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler hat.

Die Stadt Werther (Westf.) unterhält mit ihrer einzigen Grundschule einen direkten und regen Austausch auf dem „kleinen Dienstweg“, um die Belange rund um die Schul-IT zu besprechen. Im komplexen Feld der Steuerung der Schul-IT kann so aber nicht sichergestellt werden, dass Informationen zur richtigen Zeit und in richtiger Form weitergegeben werden. Darum sollten alle notwendigen Beteiligten systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit, in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Die halbjährlich mit dem Zentrum für digitale Bildung und Schule im Kreis Gütersloh gGmbH und der Schulleitung stattfindenden Treffen reichen dabei nicht aus, da wesentliche Teilnehmer nicht involviert sind. Eine fokussierte und ganzheitliche Betrachtung der Bedürfnisse der Grundschule in Werther (Westf.) ist so nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schule, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in der Schule zu begleiten und frühzeitig gemeinsam auf neue Anforderungen reagieren zu können.

### 4.3.2 Stand der Digitalisierung

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Werther hat die Anforderungen aus dem Medienkonzept der Grundschule hinsichtlich Quantität und Qualität vollständig erfüllt. Es besteht jedoch das Risiko, dass der gewählte Breitbandanschluss für den optimalen Einsatz der technischen Ausstattung nicht ausreichend performant ist.

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

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

Die **Stadt Werther (Westf.)** hat die IT-Ausstattung der Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über Programme wie z. B. dem „DigitalPakt Schule NRW“, schon weit vorangetrieben.

Die Schule ist über eine DSL-Leitung mit einer Geschwindigkeit von 600 MBit/s Download und 50 MBit/s Upload an das Internet angebunden. Damit besitzen sie eine derzeit ausreichende Download-Geschwindigkeit, die in allen Klassenräumen mittels LAN und WLAN nutzbar ist. Die Upload-Geschwindigkeit ist mit 50 MBit/s unterdimensioniert. Hier ist ein Umstieg z.B. auf eine symmetrische Glasfaserleitung mit höheren Upload-Geschwindigkeiten sinnvoll.

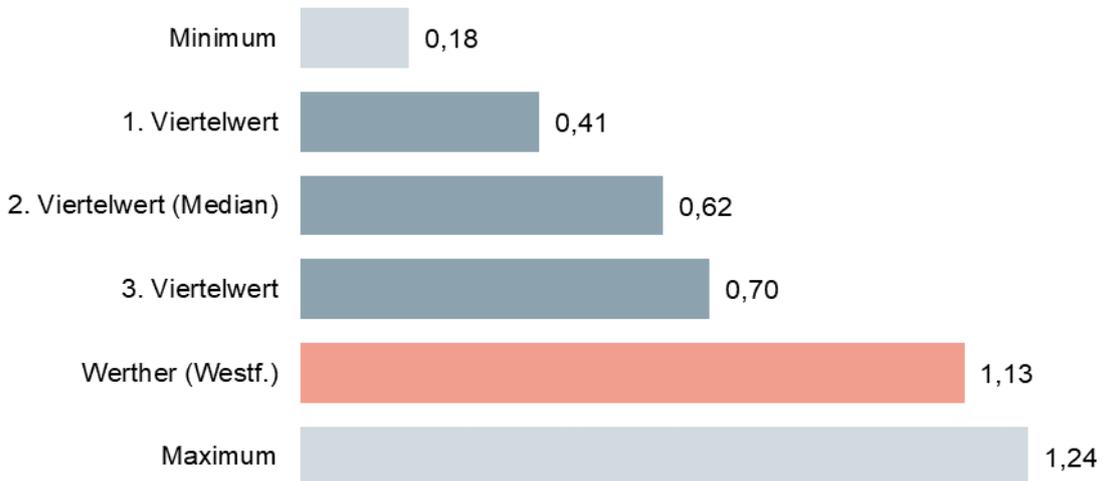
#### → **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte die Notwendigkeit einer Umstellung der Internetanbindung auf eine Verbindung mit höheren Upload-Raten prüfen und - wenn sinnvoll - beauftragen.

Im Verlauf der Prüfung hat die Stadt Werther (Westf.) bereits erste Schritte eingeleitet und eine Glasfaserleitung für die Grundschule beauftragt. Ein moderner, digitaler Unterricht ist so in Werther (Westf.) auch zukünftig möglich.

Im Bereich der Grundschulen stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



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



Bei der Ausstattung der Grundschulen erreicht die Stadt Werther (Westf.) fast Bestwerte mit einer Ausstattungsquote von 1,13 IT-Endgeräten pro Schülerin und Schüler. Es stehen für die 401 Schülerin und Schüler insgesamt 452 IT-Endgeräte für den pädagogischen Einsatz im Unterricht zur Verfügung. Auch wenn die Geräte für Lehrkräfte herausgerechnet werden, kommt rein rechnerisch auf jedes Schulkind weiterhin ein Endgerät.

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

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Werther (Westf.) bei ihrer Grundschule wie folgt:

### Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Werther (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer (17)	0,89	0,00	0,05	0,17	0,29	1,03	20
Großformatige Bildschirme (0)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	1,00	20
Interaktive Whiteboards / Tafeln (17)	0,89	0,00	0,35	0,62	0,92	1,28	20
Dokumentenkameras / Visualizer (0)	0,00	0,00	0,00	0,07	0,33	0,93	20

Die Grundschule der Stadt zeigt eine moderne Ausstattung mit Präsentationsmedien. An der Grundschule wird weitgehend auf interaktive Whiteboards und Beamer zur Präsentation von Unterrichtsinhalten gesetzt. Es wird eine Ausstattungsquote von 1,78 Präsentationsgeräten (34 Geräte bei 19 Unterrichtsräumen) pro Unterrichtsraum erreicht.

Die IT-Ausstattung entspricht weitgehend dem allgemeinen Stand der Technik. Die iPads befinden sich mit einem durchschnittlichen Alter von ein bis vier Jahren innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Die Stadt Werther (Westf.) verfolgt hier einen pragmatischen Ansatz und hat von 2019 bis 2022 jährlich 100 und in 2023 die noch fehlenden Tablets beschafft. Ab 2024 beginnt dann der zyklische Austausch der Geräte, so dass die Kosten immer auf fünf Jahre verteilt sind.

Die Stadt Werther (Westf.) hat die gemeldeten Anforderungen ihrer Schule aus dem Medienkonzept erfüllt. Ein akuter Handlungsbedarf besteht hier aktuell also nicht.

#### 4.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI<sup>31</sup>-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

Im Fokus steht dabei die Kommune als Schulträger. Gleichwohl bedingt die Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsstandards eine enge Zusammenarbeit mit den Schulen. Dies gilt

<sup>31</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

insbesondere für einzubeziehende Aspekte des Datenschutzes, die innere Schulangelegenheiten betreffen. Diese liegen allein im Verantwortungsbereich der Schulen.

→ **Feststellung**

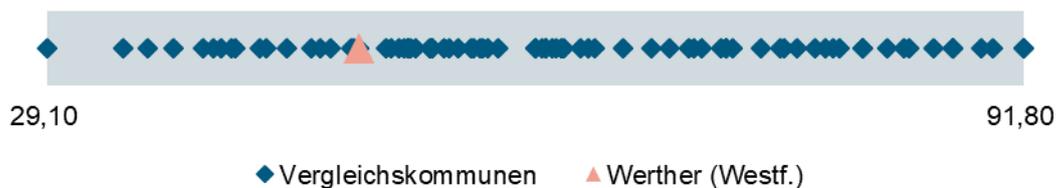
Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schule der Stadt Werther (Westf.) weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Werther (Westf.)** als Schulträger erfüllt sind.

In den interkommunalen Vergleich sind 82 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

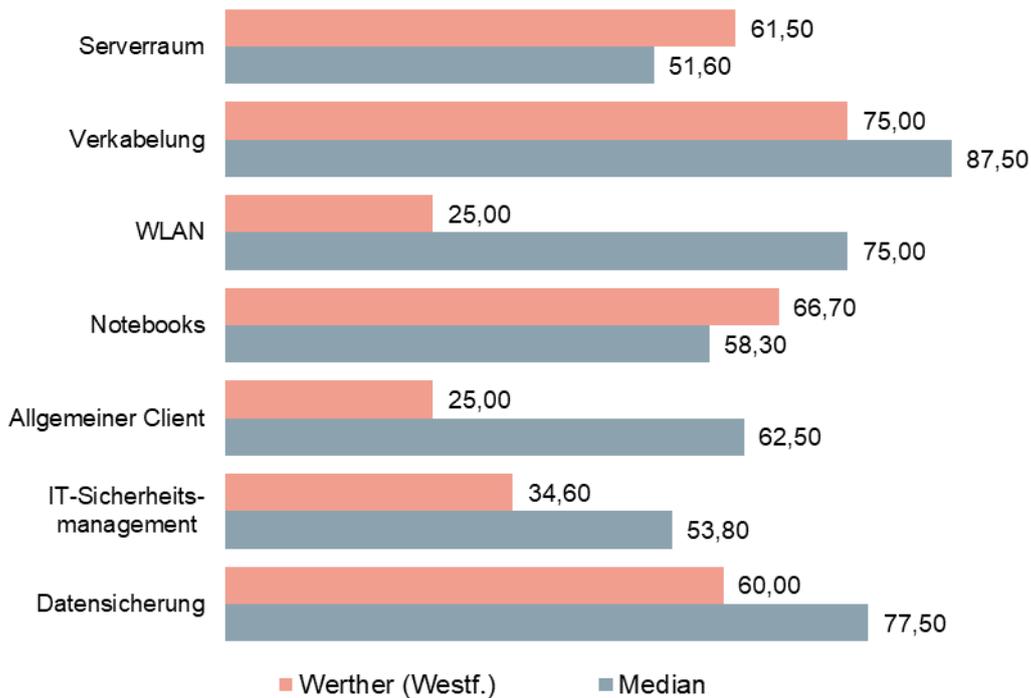
**Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023**



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Etwa die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der Erfüllungsgrad der Stadt Werther (Westf.) liegt mit 49,10 Prozent noch darunter.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Werther (Westf.) wie folgt dar:

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Bei der IT-Sicherheit der Schule besteht zum einen Optimierungspotential im technisch organisatorischen Bereich des Serverraums. Außerdem sind insbesondere im konzeptionellen Bereich der übrigen Prüfgebiete noch einige geprüfte Aspekte offen. 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 Schule in den Sicherheitsprozess.

#### → Empfehlung

Die Stadt Werther (Westf.) sollte in Kooperation mit ihrer Schule ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

Konkrete Informationen zu diesen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit den Verantwortlichen der Stadt Werther (Westf.) bereits im Prüfungsverlauf kommuniziert.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024 – IT an Schulen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>IT an Schulen</b>					
F1	Die Stadt Werther (Westf.) steuert ihre Schul-IT bisher nicht ausreichend systematisch. Es fehlt an einem ganzheitlichen Konzept zur Steuerung der Schul-IT, einem zentralen Ressourcenüberblick, formalen Grundlagen zum Ausstattungsprozess und auch an einem interdisziplinären Informationsaustausch mit der Schule.	115	E1.1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte ihre Strategie zur Ausstattung ihrer Schule auf Grundlage des vorliegenden Medienkonzeptes in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten auch konkrete Projektpläne und Meilensteine verankert sein.	117
			E1.2	Der Schulträger sollte eine Inventarisierung der IT-Ausstattungsgegenstände aufbauen, um kurzfristig in der Lage zu sein, sich einen zentralen Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände und die damit verbundenen Informationen zu verschaffen.	117
			E1.3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte den Beschaffungsprozess und die Standards zur IT-Ausstattung festschreiben. So kann die IT-Ausstattung vereinheitlicht und das Potenzial dieser Homogenität ausgeschöpft werden.	118
			E1.4	Die Stadt Werther (Westf.) sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schule, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in der Schule zu begleiten und frühzeitig gemeinsam auf neue Anforderungen reagieren zu können.	118
F2	Die Stadt Werther hat die Anforderungen aus dem Medienkonzept der Grundschule hinsichtlich Quantität und Qualität vollständig erfüllt. Es besteht jedoch das Risiko, dass der gewählte Breitbandanschluss für den optimalen Einsatz der technischen Ausstattung nicht ausreichend performant ist.	119	E2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte die Notwendigkeit einer Umstellung der Internetanbindung auf eine Verbindung mit höheren Upload-Raten prüfen und - wenn sinnvoll - beauftragen.	119

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schule der Stadt Werther (Westf.) weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.	122	E3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte in Kooperation mit ihrer Schule ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	123

## 5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.) 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 Stadt Werther (Westf.) hat im Betrachtungszeitraum der Jahre 2019 bis 2022 insgesamt sieben Fälle ordnungsbehördlicher Bestattungsangelegenheiten bearbeitet. Davon hat die Stadt sechs Bestattungen vollständig veranlasst. In den Jahren 2021 und 2022 weist die Stadt Werther (Westf.) einen Fehlbetrag aus. Im interkommunalen Vergleichsjahr 2021 ist der Fehlbetrag in Werther (Westf.) hoch, da die Stadt aufgrund einer vorliegenden Willensbildung der verstorbenen Person eine Erdbestattung veranlasst hat. Bei dieser Bestattungsart sind höhere Aufwendungen angefallen als bei den sonst üblichen Urnenbestattungen.

Die Stadt Werther (Westf.) hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Zudem berücksichtigt Werther (Westf.) bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge. Auch die Willensbekundung des Verstorbenen bei der Bestattungsart setzt die Stadt Werther (Westf.) um. Die Stadt setzt ihre Kostenansprüche durch. Für die Aufgabenerledigung erhebt die Stadt Werther (Westf.) aber keine Verwaltungsgebühr. Im Betrachtungszeitraum weist die Stadt keine Kostenerstattung aus, da keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt wurden.

Die Stadt Werther (Westf.) hat die Aufgaben einer ordnungsbehördlichen Bestattung nicht beschrieben. Im Vertretungsfall sorgt eine Beschreibung der Aufgaben für Sicherheit in der Fallbearbeitung und dient auch dem Wissenserhalt. Deshalb sollte die Stadt Werther (Westf.) die Aufgaben schriftlich fixieren.

### 5.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

### 5.3 Örtliche Strukturen

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

Die allgemeinen Strukturdaten der Stadt Werther (Westf.) 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:

- Seniorenpflegeeinrichtungen
- Hospize
- Krankenhäuser.

In der **Stadt Werther (Westf.)** gibt es das „Altenheim St. Jacobistift“ sowie sechs Wohngruppen. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz hat Werther (Westf.) nicht.

#### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Werther (Westf.) 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	3	0	2	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	1	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	3	0	1	2

Im Betrachtungszeitraum wurden der Stadt Werther (Westf.) sieben ordnungsbehördliche Bestattungsfälle gemeldet. Davon hat die Stadt sechs ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. In 2021 konnten in einem Fall Angehörige ermittelt werden, die dann selbst die Bestattung organisiert haben.

#### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Werther (Westf.) mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	2,66	0,00	0,90	1,80

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

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

Werther (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,90	0,00	0,00	0,85	1,96	10,02	91

Im Jahr 2021 hat die Stadt eine Bestattung selbst veranlasst, da keine bestattungspflichtigen Angehörige ermittelt wurden.

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW ein standardisiertes Interview zu den nachfolgenden Themen Rechtmäßigkeit und die Verfahrensstandards in der Stadt Werther (Westf.) geführt.

## 5.4 Rechtmäßigkeit

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

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

Die Zuständigkeit der Kommune zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige nicht vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die

örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

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

#### 5.4.1 Bestattungsrechtliche Pflichten

→ Die Stadt Werther (Westf.) hält die ordnungsbehördlichen 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.

Die **Stadt Werther (Westf.)** hält die Frist gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 BestG NRW ein, wonach der Tote spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen ist. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung bzw. Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Stadt. Zudem setzt die Stadt Werther (Westf.) die Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung der Totenasche aus § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG NRW um.

#### 5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ Die Stadt Werther (Westf.) hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.

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

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

- Angehörige der verstorbenen Person ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen oder

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

Der § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW regelt die Rangfolge, in der Angehörige zur Bestattung verpflichtet sind:

- Ehegatte,
- Lebenspartner,
- volljährige Kinder,
- Eltern,
- volljährige Geschwister,
- Großeltern und
- volljährige Enkelkinder.

Die **Stadt Werther (Westf.)** ermittelt die Verpflichteten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) nach der gesetzlichen Rangfolge. Dazu führt die Stadt Abfragen beim Geburts- bzw. Eheschließungsstandesamt des Verstorbenen durch. Zudem holt die Stadt Informationen bei etwaigen Nachbarn, in Pflegeeinrichtungen oder auch bei einem möglichen Betreuer ein.

### 5.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Werther (Westf.) wählt die kostengünstigere Bestattungsart. Sie recherchiert, ob eine Willensbekundung der/des Verstorbenen vorliegt und berücksichtigt diese bei der Wahl über die Art der Bestattung.

*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.*

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW richtet sich die Art und der Ort der Bestattung, soweit möglich, nach dem Willen der Verstorbenen. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen berücksichtigt die **Stadt Werther (Westf.)** unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit eine Willensbekundung der Verstorbenen. Liegt keine Willenserklärung des Verstorbenen vor, veranlasst die Stadt in der Regel eine Urnenbestattung.

#### 5.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

##### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) veranlasst bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme die Einäscherung und Urnenbestattung gleichzeitig. Die gpaNRW sieht hier Optimierungspotenzial.

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

Die **Stadt Werther (Westf.)** führt bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung in der Regel eine Urnenbestattung auf einem anonymen Grabfeld durch. Anders als bei Erdbestattungen ist bei Feuerbestattungen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne notwendig. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Diese Frist reicht in der Regel aus, um den vorrangig Bestattungspflichtigen unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben, die Urnenbeisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen (gestreckter Verwaltungszwang).

In der Stadt Werther (Westf.) ist der Fall einer Ersatzvornahme bislang noch nicht vorgekommen. Bei zukünftigen Fällen klärt die Stadt die zur Bestattung verpflichteten Personen über die Bestattungspflicht auf und droht mit einer Ersatzvornahme.

Wenn die Stadt Werther (Westf.) eine ordnungsbehördliche Bestattung durchführen muss, beauftragt sie in der Regel die Einäscherung und Urnenbeisetzung gleichzeitig. Das entspricht nicht dem Grundsatz, dass bei einer Feuerbestattung für die Gefahrenabwehr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne rechtlich notwendig ist. Eine sich daran anschließende Urnenbeisetzung ist zur Gefahrenabwehr zunächst nicht erforderlich. Damit nutzt die Stadt nicht die Bestattungsfrist von sechs Wochen für die Ermittlung von Angehörigen. Nach Aussage der Stadt ist die Ermittlungsarbeit allerdings meist schon zu einem früheren Zeitpunkt abgeschlossen. Aus diesem Grund beauftragt die Stadt die Einäscherung und Urnenbestattung gleichzeitig.

##### → **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte bei Ersatzvornahmen zur Gefahrenabwehr zunächst nur die Einäscherung beauftragen.

## 5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) setzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durch. Eine Verwaltungsgebühr erhebt die Stadt bislang nicht.

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

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

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

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier) für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig. Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro.

Die **Stadt Werther (Westf.)** ermittelt neben den Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW im Bedarfsfall auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Eine Erstattung der Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung (veranlasste Ersatzvornahme) durch bestattungspflichtigen Angehörigen setzt die Stadt um. Allerdings erhebt die Stadt Werther (Westf.) bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall keine Verwaltungsgebühr.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung eine Verwaltungsgebühr entsprechend dem Aufwand erheben.

## 5.5 Verfahrensstandards

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

### → **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hat den Prozessablauf für eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht beschrieben.

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

Die Ordnungsbehörde einer Kommune sollte folgende Standards/Prozesse schriftlich definieren:

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

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

Die **Stadt Werther (Westf.)** hat den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung bislang noch nicht schriftlich fixiert. Eine Prozessbeschreibung dient unter anderem im Vertretungsfall dem Wissenserhalt. Eine Arbeitshilfe in Form einer Checkliste für den jeweiligen Bestattungsfall hat die Stadt nicht erstellt. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Gerade in kleineren Kommunen mit geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um Sachverhalte

gleich zu behandeln. Zur rechtssicheren Bearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind regelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen für die Sachbearbeitung wichtig. Nach Auskunft der Stadt nimmt die Sachbearbeitung hieran teil.

Eine Kommune sollte die durchgeführten Ermittlungsversuche nachvollziehbar dokumentieren, um im Zweifel das Vorgehen der Behörde nachzuweisen. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Stadt Werther (Westf.) in einem Vermerk und legt eine Akte an. Wenn die Stadt die zur Bestattung verpflichteten Angehörigen noch vor der Beisetzung ermittelt, fordert sie diese auf, die Bestattung zu veranlassen.

Im Fall einer Wohnungsbesichtigung zur Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen führt die Stadt Werther (Westf.) diese mit zwei Mitarbeitenden durch. Somit wahrt Werther (Westf.) das Vier-Augen-Prinzip. Zudem macht die Stadt Fotos und hält das Ermittlungsergebnis in einem Vermerk fest.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte den vorgesehenen Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient auch dem Wissenserhalt.

## 5.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

→ Die Stadt Werther (Westf.) weist in den Jahren 2021 und 2022 jeweils einen Fehlbetrag aus.

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, wenn auf deren Gebiet der Tod eingetreten ist oder der Leichnam gefunden wurde. Die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung hat folglich zunächst die Kommune zu tragen, die die Durchführung der Bestattung veranlasst. Gegenüber den Verpflichteten hat sie jedoch einen Kostenerstattungsanspruch, wenn diese nicht rechtzeitig zu ermitteln waren oder sie sich weigerten, die Bestattung zu veranlassen.

Die **Stadt Werther (Westf.)** hat die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen nicht ausgeschrieben. Vor dem Hintergrund der geringen Zahl ordnungsbehördlicher Bestattungen hat die Stadt Werther (Westf.) auch keine Rahmenverträge geschlossen. Allerdings führt die Stadt Abfragen über die Bestattungsgebühren bei den Nachbarkommunen durch. Bei den letzten ordnungsbehördlichen Bestattungen arbeitete die Stadt mit

dem Krematorium Bielefeld zusammen. Die ordnungsbehördliche Bestattung fanden aus wirtschaftlichen Gründen auf einem auswärtigen Friedhof statt.

### 5.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

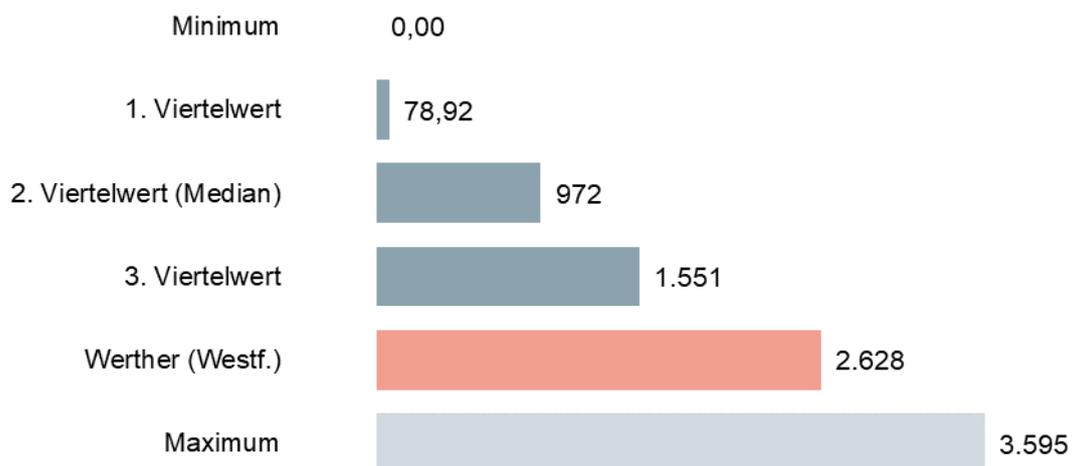
#### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Werther (Westf.) in Euro 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	0	2.628	1.678

Die Stadt Werther (Westf.) führte im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2020 jeweils ordnungsbehördliche Bestattungen durch. Im Vergleich zum Jahr 2022 ist der Fehlbetrag im Jahr 2021 hoch, da die Stadt in dem Jahr eine Erdbestattung veranlasst hat, für die keine Kostenerstattung erhoben werden konnte.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich für das Jahr 2021 zeigt wie sich der Fehlbetrag der Stadt Werther (Westf.) einordnet.

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



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



Die Stadt Werther (Westf.) prüft für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Allerdings versterben in Werther (Westf.) auch Personen ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In diesen Fällen kann die Stadt Werther (Westf.) ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig realisieren. Bei der im Jahr 2021 durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung konnten zwar Erträge aus dem Nachlass der verstorbenen Person erzielt werden. Diese konnten die hohen Aufwendungen für die Erdbestattung jedoch nur teilweise decken. In Folge dessen positioniert sich die Stadt Werther (Westf.) bei den Kommunen, die im Vergleich 2021 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung aufweisen.

### 5.6.2 Aufwendungen

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

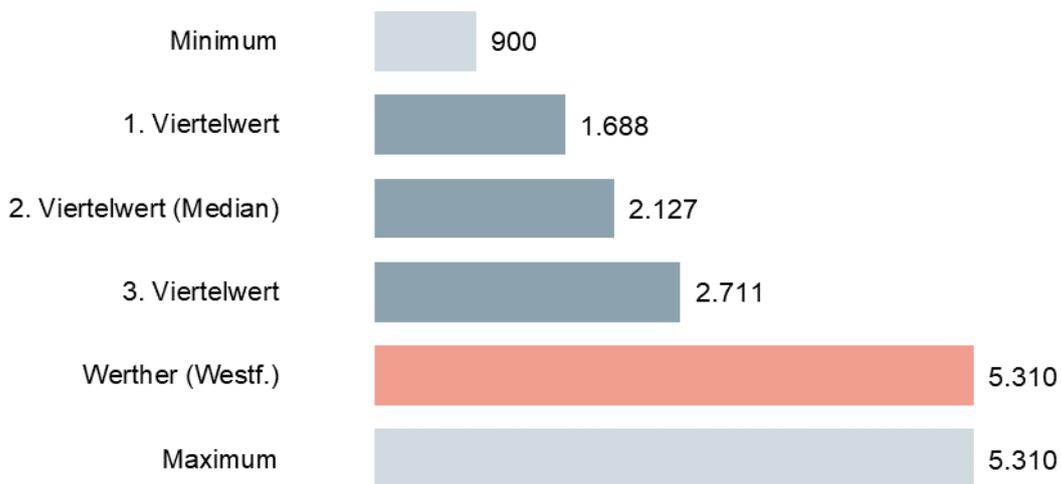
#### Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Werther (Westf.) in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	6.003	0,00	5.310	3.742
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.001	0,00	5.310	1.872

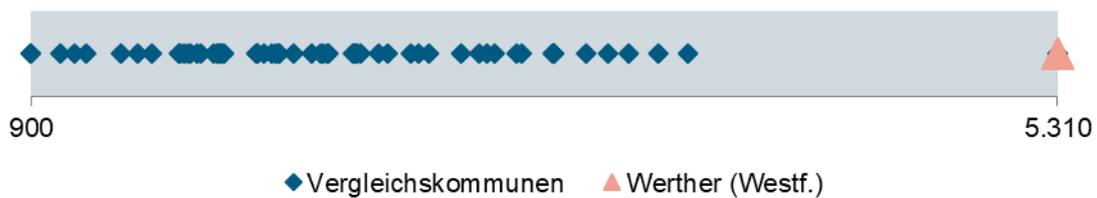
Die Stadt Werther (Westf.) weist in den Jahren 2019, 2021 und 2022 Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen aus. Da die Stadt im Jahr 2021 die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durchgeführt hat, sind die fallbezogenen Aufwendungen hoch (siehe Kapitel: 5.6.1).

Der folgende interkommunale Vergleich 2021 zeigt wie sich die Stadt Werther (Westf.) einordnet.

### Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Die fallbezogenen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen bilden in der Stadt Werther (Westf.) in 2021 das Maximum ab. Die Höhe der Aufwendungen hängt von verschiedenen Faktoren ab. Einerseits beeinflusst die Bestattungsart die Höhe der Fallaufwendungen maßgeblich. Feuerbestattungen sind im Regelfall kostengünstiger als Erdbestattungen. Grundsätzlich veranlasst die Stadt eine Urnenbestattung. Allerdings hat die Stadt Werther (Westf.) hat die ordnungsbehördliche Bestattung im Jahr 2021 aufgrund einer vorliegenden Willensbildung der verstorbenen Person als Erdbestattung durchgeführt. Dies wirkt sich erhöhend auf die Fallaufwendungen der ordnungsbehördlichen Bestattungen in Werther (Westf.) aus.

Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW aus dieser Prüfungsrunde der kleinen kreisangehörigen Kommunen gelingt es Kommunen vor allem dann, ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durchzuführen, wenn sie ordnungsbehördliche Bestattungen hauptsächlich als Feuerbestattungen veranlasst und die Urnenbeisetzung anonym erfolgt. Die Urnenbeisetzungen finden in diesen Fällen teilweise auch auf weiter entfernten Friedhöfen statt.

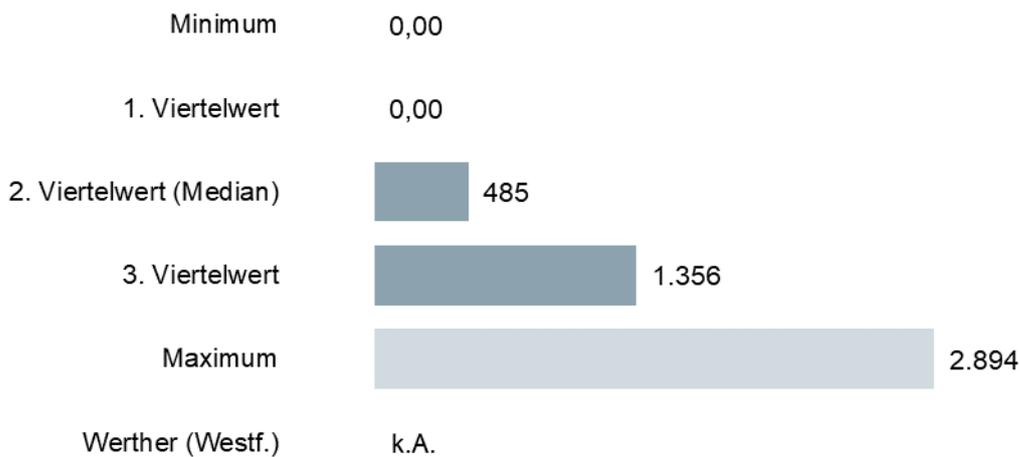
### 5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

Den Kommunen gelingt es nicht in allen ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen, erstattungspflichtige Angehörige zu ermitteln. Die Stadt Werther (Westf.) konnte in den Jahren 2019 bis 2022 keine Kostenerstattung realisieren, da keine bestattungspflichtigen Angehörigen ermittelt wurden.

Der folgende interkommunale Vergleich 2021 für die Stadt Werther (Westf.) zur Information.

**Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021**



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



Bei dieser Kennzahl berücksichtigt die gpaNRW lediglich die Kostenerstattungen, die die Kommune entweder durch bestattungspflichtige Angehörige gem. § 8 BestG NRW oder aber durch Erben nach § 1968 BGB vereinnahmen konnte. Erträge durch die Verwertung von hinterlassenen Wertgegenständen oder durch die Auflösung von Spar- oder Taschengeldguthaben berücksichtigt die gpaNRW bei dieser Kennzahl nicht. In der Stadt Werther (Westf.) konnten im Jahr 2021 erhebliche Beträge aus dem Nachlass erzielt werden. Auch im Jahr 2019 hat Werther (Westf.) Erträge aus dem Vermögen der Verstorbenen erzielt. Dies hat sich positiv auf den Fehlbetrag ausgewirkt.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Rechtmäßigkeit</b>					
F1	Die Stadt Werther (Westf.) veranlasst bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme die Einäscherung und Urnenbestattung gleichzeitig. Die gpaNRW sieht hier Optimierungspotenzial.	131	E1	Die Stadt Werther (Westf.) sollte bei Ersatzvornahmen zur Gefahrenabwehr zunächst nur die Einäscherung beauftragen.	131
F2	Die Stadt Werther (Westf.) setzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durch. Eine Verwaltungsgebühr erhebt die Stadt bislang nicht.	132	E2	Die Stadt Werther (Westf.) sollte für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung eine Verwaltungsgebühr entsprechend dem Aufwand erheben.	132
<b>Verfahrensstandards</b>					
F3	Die Stadt Werther (Westf.) hat den Prozessablauf für eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht beschrieben.	133	E3	Die Stadt Werther (Westf.) sollte den vorgesehenen Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen. Dies ist im Vertretungsfall hilfreich und dient auch dem Wissenserhalt.	134

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)