

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Herscheid  
2024/2025*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Herscheid	5
<b>0.1.1 Managementübersicht</b>	<b>5</b>
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Herscheid	7
<b>0.2.1 Strukturen</b>	<b>7</b>
<b>0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen</b>	<b>7</b>
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
<b>0.4.1 Grundlagen</b>	<b>10</b>
<b>0.4.2 Prüfungsbericht</b>	<b>10</b>
0.5 Prüfungsmethodik	12
<b>0.5.1 Kennzahlenvergleich</b>	<b>12</b>
<b>0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten</b>	<b>13</b>
<b>0.5.3 gpa-Kennzahlenset</b>	<b>13</b>
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
<b>0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse</b>	<b>22</b>
<b>1. Finanzen</b>	<b>28</b>
1.1 Managementübersicht	28
1.2 Aufbau des Teilberichtes	29
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	29
1.4 Haushaltssituation	30
<b>1.4.1 Haushaltsstatus</b>	<b>31</b>
<b>1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse</b>	<b>32</b>
<b>1.4.3 Eigenkapital</b>	<b>35</b>
<b>1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen</b>	<b>38</b>
1.5 Haushaltssteuerung	42
<b>1.5.1 Ermächtigungsübertragungen</b>	<b>42</b>
<b>1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement</b>	<b>44</b>
1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	50
<b>2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>	<b>56</b>
2.1 Managementübersicht	56
2.2 Aufbau des Teilberichtes	57

2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	57
2.4	Zahlungsabwicklung	57
<b>2.4.1</b>	<b>Aufwendungen</b>	<b>58</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Einzahlungen</b>	<b>59</b>
<b>2.4.3</b>	<b>Prozessbetrachtungen</b>	<b>65</b>
2.5	Vollstreckung	69
<b>2.5.1</b>	<b>Aufwendungen</b>	<b>69</b>
<b>2.5.2</b>	<b>Vollstreckungsforderungen</b>	<b>70</b>
<b>2.5.3</b>	<b>Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung</b>	<b>75</b>
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
<b>3.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>78</b>
3.1	Managementübersicht	78
3.2	Aufbau des Teilberichtes	79
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	79
3.4	Organisation des Vergabewesens	80
<b>3.4.1</b>	<b>Organisatorische Regelungen</b>	<b>80</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung</b>	<b>88</b>
3.5	Allgemeine Korruptionsprävention	89
3.6	Sponsoring	93
3.7	Nachtragswesen	94
<b>3.7.1</b>	<b>Abweichungen vom Auftragswert</b>	<b>95</b>
<b>3.7.2</b>	<b>Organisation des Nachtragswesens</b>	<b>98</b>
3.8	Maßnahmenbetrachtung	100
3.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	101
<b>4.</b>	<b>Personal, Organisation und Informationstechnik</b>	<b>104</b>
4.1	Managementübersicht	104
4.2	Aufbau des Teilberichtes	105
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	105
4.4	Zielausrichtung und Handlungsrahmen	106
4.5	Personalressourcen	112
<b>4.5.1</b>	<b>Personalquoten</b>	<b>112</b>
<b>4.5.2</b>	<b>Stellenbesetzung</b>	<b>115</b>
<b>4.5.3</b>	<b>Altersstruktur</b>	<b>115</b>
<b>4.5.4</b>	<b>Querschnittsaufgaben</b>	<b>117</b>
4.6	Organisation von Arbeitsabläufen	118
<b>4.6.1</b>	<b>Personalmanagement</b>	<b>119</b>
<b>4.6.2</b>	<b>IT-Management</b>	<b>122</b>
4.7	Digitalisierungsniveau	124
4.8	Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten	127
4.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	130

<b>5.</b>	<b>Gremienarbeit - Auszug Grund- und Kennzahlen</b>	<b>133</b>
5.1	Inhalte, Ziele und Methodik	133
5.2	Grund- und Kennzahlen	133
<b>5.2.1</b>	<b>Anzahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger</b>	<b>133</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Gebildete Ausschüsse</b>	<b>133</b>
<b>5.2.3</b>	<b>Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohnerin bzw. Einwohner (EW)</b>	<b>134</b>
<b>5.2.4</b>	<b>Anforderungen aus dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“</b>	<b>134</b>
<b>5.2.5</b>	<b>Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023</b>	<b>135</b>
5.3	Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit	136
	<b>Kontakt</b>	<b>138</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Herscheid

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Herscheid 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.

Verschiedene Krisen belasten seit einigen Jahren 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 finanzwirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinde Herscheid deutet auf einen hohen Handlungsbedarf hin um die **Haushaltssituation** der Gemeinde zu verbessern. Allein im Jahr 2023 hatte die Gemeinde Herscheid kein Haushaltssicherungskonzept. Ab 2024 muss die Gemeinde erneut eines aufstellen. Sie kann zwar für die Haushaltsjahre 2019 und 2021 bis 2023 Jahresüberschüsse ausweisen, für die Jahre 2021 und 2023 jedoch nur mit der **Bilanzierungshilfe** (NKF-CUIG) in Höhe von insgesamt 1,32 Mio. Euro.

In den Jahren 2024 bis 2028 plant die Gemeinde weitere Jahresdefizite. Für den Ausgleich müssen Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage erfolgen. Die Gemeinde verfügt in 2023 schon nur über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Diese wird sich, wenn die Jahresergebnisse wie geplant eintreten, auf weniger als eine Mio. Euro abschmelzen. Die geplante Abschreibung der Bilanzierungshilfe verringert das Eigenkapital in den kommenden 50 Jahren jährlich um knapp 20.000 Euro. Die Haushaltswirtschaft der Gemeinde Herscheid ist vor allem abhängig von der Entwicklung der Kreisumlage und der Gewerbesteuer.

Die Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde Herscheid, die sich mangels Mehrheitsbeteiligungen nur auf den Kernhaushalt beziehen, sind im Vergleich hoch. Ab 2024 sind weitere investive Kredite geplant. Das **gemeindliche Vermögen** weist in einigen Gebäudesegmenten eine ältere Altersstruktur auf. Sanierungs- und Investitionsbedarf hat die Gemeinde im Blick, auch für das Straßenvermögen. Dies lässt auch die hohe Investitionsquote erkennen.

Die Gemeinde Herscheid überträgt unterdurchschnittliche viele **Ermächtigungen** ins Folgejahr. Dies liegt daran, dass Ermächtigungsübertragungen nur erfolgen, wenn die Investitionsmaßnahmen bereits begonnen haben. Die Inanspruchnahme der jährlich neu veranschlagten investiven Haushaltsmittel schwankt von 2019 bis 2023 und liegt durchschnittlich bei 53 Prozent. Wir empfehlen der Gemeinde Herscheid daher nur Maßnahmen einzuplanen, die im entsprechenden Haushaltjahr auch umsetzbar sind.

Für ihr **Kredit- und Anlagemanagement** hat die Gemeinde eine gute Vorgehensweise. Sie hat aber noch keine Vorgaben verschriftlicht, dies sollte sie nachholen.

Ein weiteres Thema in der Prüfung war die **Zahlungsabwicklung**. Bei der Gemeinde Herscheid ist die Zahl der Einzahlungen vergleichsweise hoch. Obwohl der Automatisierungsgrad im Bereich der Zahlungseingänge niedrig ist, gibt es kaum ungeklärte Einzahlungen in Herscheid. Dadurch sind in der Gemeindekasse weniger manuelle Korrekturen erforderlich, die ansonsten Personal binden.

Die Gemeinde Herscheid nutzt die Möglichkeit der **SEPA-Lastschrift** und des **E-Payments** und bewirbt diese Verfahren aktiv. So ist die Zahl an **Mahnungen** vergleichsweise gering. Die Aufwendungen pro abgewickelter **Vollstreckungsforderung** sind bei der Gemeinde Herscheid ebenfalls gering.

Eine zentrale **Vergabestelle** innerhalb der Gemeindeverwaltung hat Herscheid nicht eingerichtet. Über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Märkischen Kreis nutzt die Gemeinde grundsätzlich die Möglichkeit öffentliche und EU-weite Ausschreibungen über die zentrale Stelle des Kreises abzuwickeln. Veraltete internen Grundlagen erschweren eine standardisierte und rechtmäßige Abwicklung der Vergabeverfahren, die ohne Beteiligung des Kreises durchgeführt werden. Die Gemeinde Herscheid erarbeitet deshalb eine neue Vergabedienstanweisung, die sollte regeln, dass bestimmte wiederkehrende Tätigkeit bei Vergabeverfahren zentral ausgeführt werden.

Nachträge, die sich bei Baumaßnahmen ergeben, wertet die Gemeinde nicht zentral aus um einen Überblick über die Abweichungen vom Auftragswert zu erhalten. Schriftliche Regelungen zur Bearbeitung und vergaberechtlichen Wertung von Nachträgen sind in der Vergabedienstanweisung bisher nicht enthalten.

Die vorhandene Dienstanweisung zum Thema **Korruptionsprävention** sollte die Gemeinde Herscheid aktualisieren, genau wie die Schwachstellenanalyse der korruptionsgefährdeten und der besonders korruptionsgefährdeten Stellen. Regelungen für den Umgang mit Sponsoring hat die Gemeinde Herscheid ebenfalls getroffen. Die Gemeinde hat damit eine gute Grundlage geschaffen um ihre gebotene Unabhängigkeit und Neutralität zu wahren.

Im Prüfgebiet **Personal, Organisation und Informationstechnik** hat die gpaNRW verschiedene Aspekte des Verwaltungshandelns in Hinblick auf die Erfordernisse der Zukunft geprüft. Die Gemeinde Herscheid hat grundlegende **strategische Entscheidungen** getroffen, die als Basis für die Ausrichtung ihrer Personalressourcen und die Organisation der Arbeitsabläufe dienen. Sie ist solide aufgestellt, die Empfehlungen können die gute Ausgangslage noch weiter verbessern. Dies erstreckt sich auch auf den **IT-Betrieb** für den es eine Digitalisierungsstrategie gibt. Die **IT-Sicherheit** sollte durch ein IT-Sicherheitskonzept gestärkt werden. Um ihre Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, sollte sich die Gemeinde Herscheid mit den vorhandenen Prozessen zur Aufgabenerledigung beschäftigen und sich dem Thema Wissensmanagement widmen.

Auf die altersbedingte Fluktuation hat die Gemeinde Herscheid im vergangenen Jahr durch Neubesetzungen reagiert. Zudem arbeitet sie in vielen Bereichen interkommunal zusammen. Herscheid hatte sich mit der **Digitalisierung der Verwaltungsvorgänge**, z.B. durch die Umstellung auf die E-Akte beschäftigt. Durch einen Cyber-Angriff auf zahlreiche Kommunen ist die

Umsetzung ins Stocken geraten. Dies sollte die Gemeinde, wie die Digitalisierung von weiteren Prozessen, vorantreiben und Medienbrüche zukünftig vermeiden.

## 0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Herscheid

### 0.2.1 Strukturen

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

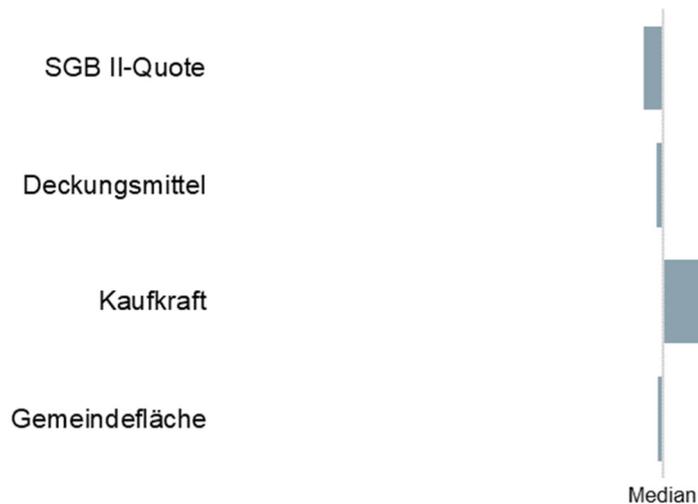
### 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

## Interkommunaler Vergleich

### Strukturmerkmale Herscheid 2024



Die SGB-II-Quote schwankt im Zeitverlauf der vergangenen sechs Jahr, im Vergleichsjahr erreicht sie die höchste Positionierung in Herscheid. Sie beträgt 5,02 Prozent, dies ist im Vergleich mit den anderen Kommunen ein Wert der unterhalb des Median liegt.

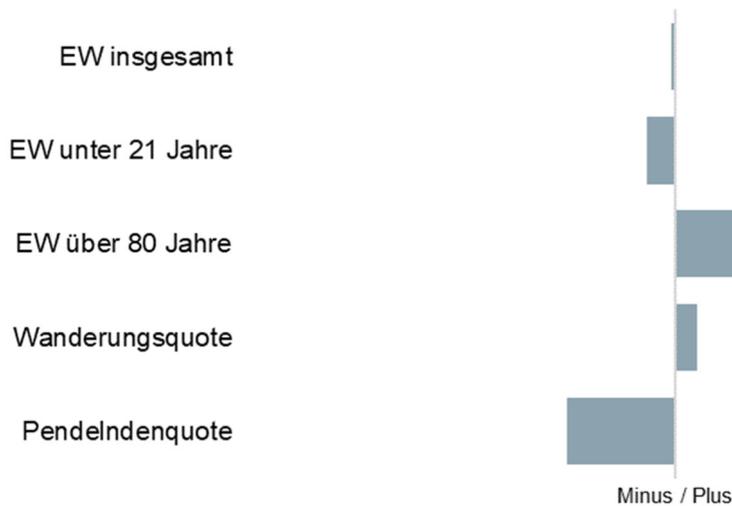
Die allgemeinen Deckungsmittel entwickeln sich in Herscheid stetig steigend, innerhalb von sechs Jahren um 21 Prozent. Im interkommunalen Vergleich gehören die Deckungsmittel in Höhe von 1.458 Euro knapp zu der Hälfte der Kommunen mit den geringeren Deckungsmitteln.

Die Kaufkraft ist seit der letzten Prüfung der gpaNRW um zwölf Prozent gestiegen. Sie gehört mit 29.703 Euro zu den 25 Prozent der höchsten Werte des Vergleichs. Die Gebietsfläche von 59,40 km<sup>2</sup> entspricht ungefähr dem Median der verglichenen Kommunen.

### 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 Herscheid 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 Bevölkerungsentwicklung wird durch den höheren Anteil an Zuzügen zwar beeinflusst. Dennoch zeichnet sich in den vergangenen Jahren ein leichter Bevölkerungsrückgang ab. Insgesamt stieg der Anteil der lebensälteren Einwohner und Einwohnerinnen mit 13 Prozent am stärksten, während der Anteil der jüngeren Bevölkerung rückläufig ist. Die demografische Veränderung einer älter werdenden Bevölkerung ist daran gut sichtbar.

Insgesamt gab es mehr Zuzüge ins Gemeindegebiet als Wegzüge. Die Pendelndenquote weist darauf hin, dass mehr Berufstätige außerhalb des Stadtgebietes arbeiten.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2018 im November 2018 in einer Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses der Gemeinde Herscheid vor. Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in Herscheid beraten. Empfehlungen, wie die regelmäßige Überprüfung der Gebühren und Beiträge auf Kostendeckung verfolgt die Gemeinde Herscheid. Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Gemeinde aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

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

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

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

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur interkommunalen Zusammenarbeit in die Anlage 2 zum Vorbericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

- Nicht in allen Kommunen hat die gpaNRW Gremienarbeit als eigenständiges Handlungsfeld geprüft. Um diesen Kommunen gleichwohl eine Standortbestimmung zu ermöglichen, fassen wir wesentliche Grund- und Kennzahlen im Teilbericht Gremienarbeit – Auszug Grund- und Kennzahlen zusammen.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

<sup>3</sup> KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte von maximal 53 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl bis 10.000 (= kleine kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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

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

## 0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW zeigt den formellen Handlungsrahmen einer Kommune auf, macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und weist dabei auf Ansätze für Veränderungen hin.

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 Gemeinde Herscheid haben wir im Zeitraum März 2024 bis März 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Herscheid überwiegend Daten aus dem Vergleichsjahr 2023. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2017 bis 2023. Plandaten haben wir dem Haushaltsplan 2024/2025 entnommen. Die im Haushalt 2024/2025 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2026 bis 2028 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Gemeinde Herscheid berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Anika Wolff
Finanzen	Martina Schneider
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Martina Schneider
Vergabewesen	Sandra Krämer
Personal, Organisation und IT	Julia de Jong
Gremienarbeit - Grund- und Kennzahlen	Julia de Jong

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 27. März 2025 wurde der Verwaltungsvorstand der Gemeinde Herscheid über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 05. Mai 2025

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Nauber	Wolff
Abteilungsleitung	Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Haushaltssituation**

Feststellung	
<b>Haushaltssituation</b>	
F1	Im Hinblick auf die Haushaltssituation (geringes Eigenkapital und hohe Verschuldung) in Verbindung mit der negativen Haushaltsprognose besteht aktuell ein Handlungsbedarf zur langfristigen Konsolidierung des gemeindlichen Haushaltes.

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Gemeinde Herscheid hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen noch nicht verbindlich geregelt.	E1.1	Die Gemeinde Herscheid sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln, das schafft Verbindlichkeit.
F2	Die Gemeinde Herscheid überträgt Ermächtigungsübertragungen objektbezogen, wenn sie unbedingt notwendig sind. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Herscheid damit zuletzt unterhalb des Durchschnitts. Gleichzeitig ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungsermächtigungen deutlich überdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es aktuell, das geplante Investitionsvolumen umzusetzen.	E1.2	Ziel der Gemeinde Herscheid sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist
F3	Die Gemeinde Herscheid hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E3	Wir empfehlen der Gemeinde Herscheid, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Herscheid hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat Herscheid bisher nicht schriftlich fixiert.	E4	Die Gemeinde Herscheid sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
<b>Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>			
F1	Optimierungsbedarf gibt es beim Automatisierungsgrad, diesen kann Herscheid erhöhen.	E1	Die Gemeinde Herscheid sollte eine technische Möglichkeit schaffen, um den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen auswerten zu können. Hierdurch könnte sie Optimierungspotenziale erkennen und umsetzen.
F2	Die Gemeinde Herscheid bietet bereits mehrere elektronische Zahlungsmöglichkeiten an. Das E-Payment kann sie noch erweitern, hier besteht noch Optimierungspotenzial. Die Dienstanweisung wird zurzeit in Bezug auf E-Payment angepasst.	E2	Die Gemeinde sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens ausweiten und die Überarbeitung der Dienstanweisung zeitnah abschließen.
F3	Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Gemeinde Herscheid keinen Gebrauch von Vermögensauskünften gemacht. Auch die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis erfolgte nicht.	E3	Die Gemeinde Herscheid sollte die Möglichkeit der Vermögensauskunft nutzen. Ebenso sollte die Gemeinde Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis vornehmen. Sie könnte damit den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Gemeinde Herscheid nutzt für öffentliche Ausschreibungen und EU-weite Vergaben grundsätzlich die Vergabestelle des Märkischen Kreises, führt jedoch auch eigene Vergabeverfahren durch. Die Vergabedienstanweisung entspricht nicht der aktuellen Rechtslage. Demzufolge sind die Vergabeakten teilweise unvollständig.	E1.1	Die Gemeinde Herscheid sollte alle Mitarbeitenden, die mit Vergaben zu tun haben, regelmäßig oder anlassbezogen im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention schulen. Für die Vergabestelle müssen ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden.
		E1.2	Die Gemeinde Herscheid sollte die Aufgaben einer Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz bündeln. Zu dem Zweck sollte sie einen geeigneten Workflow aufstellen und die Vorgaben in einer neuen Vergabedienstanweisung definieren.
		E1.3	Die Gemeinde Herscheid sollte wie geplant die Vergabedienstanweisung aktualisieren. Die Dienstanweisung sollte zwischen Verfahren, die die Vergabestelle des Märkischen Kreises (IKVS) und denen, die die Gemeinde in eigener Regie durchführt, unterscheiden. Es sollten klare Zuständigkeitsregelungen aufgenommen und interne Wertgrenzen für die Nutzung der IKVS und der eigenen Vergabestelle festgelegt werden. Davon sollte nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden dürfen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Gemeinde Herscheid sollte auf vollständige Vergabeakten und Projektordner achten. Dies gilt auch für nicht selbst durchgeführte Vergabeverfahren und insbesondere bei Fördermaßnahmen.
		E1.5	Die Gemeinde Herscheid sollte auf die Bestätigung der Vergabeentscheidung durch politische Gremien verzichten.
F2	Die Gemeinde Herscheid führt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung ihrer Vergaben im Sinne des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW durch. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde bisher nicht.	E2	Zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Herscheid die Voraussetzungen für eine prozessbegleitende und unabhängige Vergabepfung inklusive der Nachträge und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.
F3	Die Gemeinde Herscheid hat die Vorgaben des KorruptionsbG in vielen Teilen umgesetzt. Es ist eine Person zum Korruptionsschutz benannt. Die vorhandene Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption ist veraltet.	E3.1	Die Gemeinde Herscheid sollte eine neue Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption aufstellen und neben den bereits vorhandenen Regelungen auf die Paragraphen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes eingehen und beschreiben, wie sie umzusetzen sind.
		E3.2	Die Gemeinde Herscheid sollte zeitnah erneut eine Risiko- und Gefährdungsanalyse durchführen und die Ergebnisse in einem Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze zusammenfassen.
F4	Die Gemeinde Herscheid hat Regelungen zum Thema Sponsoring in ihrer Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption verankert und einen Mustervertrag entwickelt. Die Haftungsfreistellung der Kommune wird bisher nicht vereinbart.	E4	Um eine mögliche Ersatzpflicht der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Sponsoringgebenden zu vermeiden sollte jegliche Haftung der Gemeinde ausgeschlossen werden.
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in den beiden betrachteten Jahren sehr unterschiedlich. Die Über- und Unterschreitungen der einzelnen Auftragswerte sind stark schwankend. Nachtragsaufträge werden vergleichsweise selten schriftlich beauftragt.	E5	Hohe Auftragsabweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Herscheid aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der transparenten Haushaltsführung in anstehenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden.
F6	Die Gemeinde Herscheid verfügt in ihrer Vergabedienstanweisung nur über wenige Regelungen für den Umgang mit Nachträgen und Erweiterungsaufträgen. Die erforderliche vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen wird außer Acht gelassen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E6.1	Die Gemeinde Herscheid sollte den Umgang mit den Nachtragsaufträgen und Auftragsänderungen und die Zuständigkeit der vergaberechtlichen Prüfung in der neuen Dienstanweisung differenziert regeln und Nachtragsaufträge regelmäßig schriftlich erteilen. Dies gilt auch bei erkennbar hohen Minderleistungen, um die gebundenen Haushaltsmittel wieder freizugeben.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Gemeinde Herscheid sollte die Auftragsänderungen und Nachträge nach Abschluss der Maßnahmen systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit der Abweichungen sowie der beteiligten Unternehmen. Die daraus gezogenen Erkenntnisse sollte sie zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen.
F7	Die Gemeinde Herscheid hat in der Durchführung der Vergabeverfahren teilweise geltendes Recht nicht beachtet: Die Gemeinde kam z. B. bei einer betrachteten Maßnahme den Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten für Vergaben gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A nicht nach und hat die Anfrage gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz nicht durchgeführt. Das Abnahmeprotokoll über die förmliche Bauabnahme gemäß § 12 VOB/B wurde nicht erstellt bzw. nicht vollständig ausgefüllt. Die Gemeinde Herscheid hat die festgestellten Rechtsverstöße anerkannt und mit knappen personellen Ressourcen begründet. Durch die Neubesetzung der Vergabestelle und die neue Vergabedienstanweisung ist für die Zukunft Abhilfe geschaffen.	E7.1	Die Gemeinde muss die Rechtsvorschriften hinsichtlich der Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A und der Anfrage gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz einhalten.
		E7.2	Die Gemeinde Herscheid sollte auf eine kumulierte Schlussrechnung bestehen. Ggf. sollte sie dies in die Vertragsbedingungen aufnehmen oder im Auftragsschreiben vereinbaren. Darüber hinaus sollte sie immer die förmliche Bauabnahme gemäß § 12 VOB/B durchführen und die Gewährleistungsfrist ausweisen.
<b>Personal, Organisation und IT</b>			
F1	Die Gemeinde Herscheid weist gelebte, sachgerechte Strukturen auf, die zu großen Teilen durch dokumentierte Entscheidungen und Konzeptionen abgesichert sind. Es bestehen vereinzelt Möglichkeiten, die solide Ausgangsposition noch weiter zu verbessern.	E1.1	Den Umgang mit IT-Berechtigungen von Mitarbeitenden sollte die Gemeinde Herscheid in einem einheitlichen Prozess verschriftlichen. Ein fester Ablauf von Arbeitsschritten kann hierdurch automatisch angestoßen werden. Dieses Vorgehen minimiert Risiken und vermeidet Fehler.
		E1.2	Für die Aufgabe des Prozessmanagements sollte die Gemeinde Herscheid bedarfsgerechte Stellenanteile schaffen, damit die regelmäßige Prozessaufnahme und eine kontinuierliche Prozessoptimierung gesichert sind. Wir empfehlen den Einsatz einer geeigneten Software zur Prozessmodellierung.
		E1.3	Die Gemeinde Herscheid sollte die strategischen Kernziele für den IT-Betrieb sowie die Digitalisierung zeitlich konkretisieren. Ein Projektplan mit definierten Zuständigkeiten und zeitlicher Abfolge hilft bei der späteren Umsetzung und minimiert Risiken. Zudem sichert dieses Vorgehen Wissen der Mitarbeitenden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Gemeinde Herscheid sollte ihre IT-Sicherheitsmaßnahmen und –Strukturen in einem IT-Sicherheitskonzept dokumentieren.
F2	Die Gemeinde Herscheid hat für die Umsetzung ihrer Aufgaben und Strategien im Personalmanagement etablierte, aber zu großen Teilen nicht verschriftlichte Strukturen. Das Personalmanagement, die Strukturen und Abläufe sowie das hierzu benötigte Wissen konzentrieren sich auf wenige Mitarbeitende.	E2.1	Um auf die Auswirkungen von Personalausfällen zeitnah reagieren zu können, sollte die Gemeinde Herscheid die bereits dokumentierten Krankentage der Mitarbeitenden im Rahmen einer Mehrjahresstatistik fortschreiben sowie regelmäßig auswerten. Dieses Vorgehen verschafft nicht nur dem Personalmanagement einen besseren Überblick, sondern schützt auch den gesamten Personalbestand vor Überlastung. Überlastungen können so rechtzeitig erkannt und gegensteuernde Maßnahmen eingeleitet werden.
		E2.2	Um vorhandenes Wissen zu sichern und Strukturen und Abläufe zu formalisieren, sollte die Gemeinde Herscheid Checklisten und / oder Arbeitshilfen erstellen, welche die notwendigen Schritte im Zusammenhang mit Personalzugängen und Personalabgängen dokumentieren. Neben der Minimierung des Risikos eines Wissensverlustes ist ein solches Vorgehen auch im Bereich des Prozessmanagements hilfreich.
F3	Im Bereich des IT-Managements fehlt es in der Gemeinde Herscheid in fast allen Teilbereichen noch an der Standardisierung und Dokumentation von Arbeitsabläufen. Diese gestalten das Verwaltungshandeln bestmöglich und unterstützen den Fortschritt der Digitalisierung.	E3.1	Die Gemeinde Herscheid sollte die bereits informell vorhandenen Kriterien und Ziele für die IT-Ausstattung formalisieren. Dies sichert eine gleichbleibende Qualität.
		E3.2	Die Gemeinde Herscheid sollte verwaltungseinheitliche Richtlinien und Standards zu erforderlichen Projektphasen und Projektmanagementmethoden festschreiben und Verantwortlichkeiten zentral definieren. Damit kann die Gemeinde noch zielgerichteter und wirtschaftlicher agieren und Risiken minimieren. Ein zentrales Controlling der Qualitätsstandards und Ressourcen ist hierbei unverzichtbar. Die Anschaffung entsprechender Software unterstützt diesen Prozess.
		E3.3	Die Gemeinde Herscheid sollte den Prozess zur Meldung von Anforderungen, z. B. mit Hilfe eines Ticketsystems, standardisieren. Dies lässt die Gemeindeverwaltung noch zielgerichteter agieren, minimiert Risiken und stellt einen sparsamen Verbrauch von Ressourcen sicher.
		E3.4	Um Risiken zu minimieren und Handlungsbedarfe praktikabel zu identifizieren, sollte die Gemeinde Herscheid ihr Störungsmanagement ausweiten und die Störungs- und Supportprozesse systematisch dokumentieren. Ein Störungscontrolling ist zur Ermittlung der Handlungsbedarfe unerlässlich. Wir empfehlen die Einführung eines Ticketsystems.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Herscheid hat erste Schritte zur digitalen Transformation unternommen, um sowohl verwaltungsintern als auch extern ihre Prozesse und Dienstleistungen digital anzubieten. In der Durchführung der Prozesse hat Herscheid jedoch noch Potenzial.	E4.1	Die Gemeinde Herscheid sollte die Entscheidung zur Beschaffung und Administration eines verwaltungsweiten Dokumentenmanagementsystems kurzfristig treffen. Sie sollte die Einführung weiter aktiv vorantreiben, da dies eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten bildet.
		E4.2	Die Gemeinde Herscheid sollte aktiv daran arbeiten, ihre externen Prozesse zu digitalisieren und Medienbrüche weitestgehend abzubauen. Sie sollte für die Nutzung der digitalen Angebote in der Bürgerschaft werben. Dies entlastet langfristig die Sachbearbeitungen und schont Ressourcen.

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

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

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

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Gemeinde Herscheid nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse. Zusätzlich finden sich in den einzelnen Teilberichten Beispiele und Empfehlungen zur IKZ.

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

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

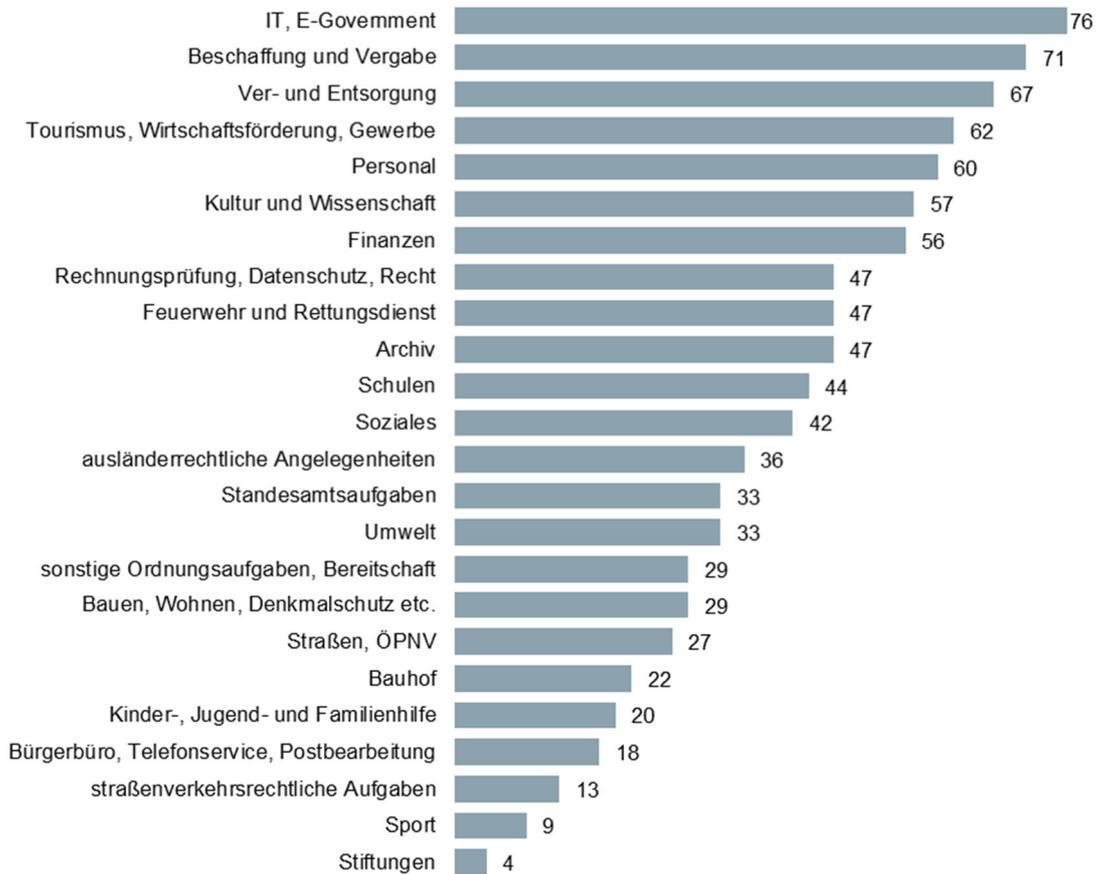
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 43 kleine kreisangehörige Kommunen mit einer Einwohnerzahl unter 10.000 geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

### 0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

#### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

### 0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

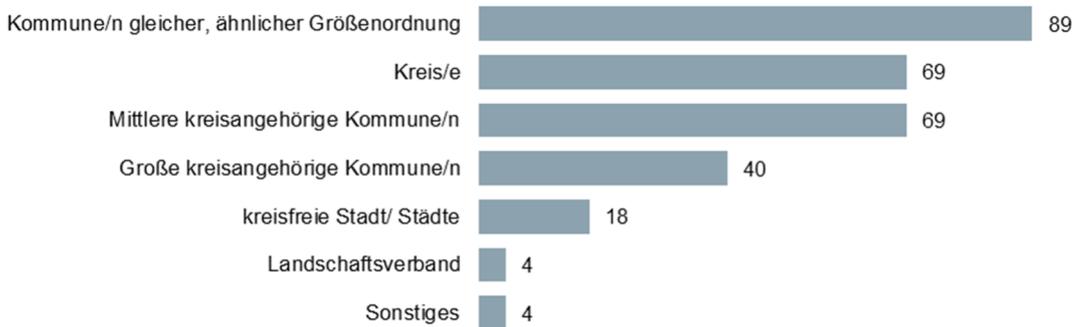


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv als Schwerpunktthema heraus.

### 0.8.1.3 Kooperationspartner

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

### Kooperationspartner IKZ in Prozent

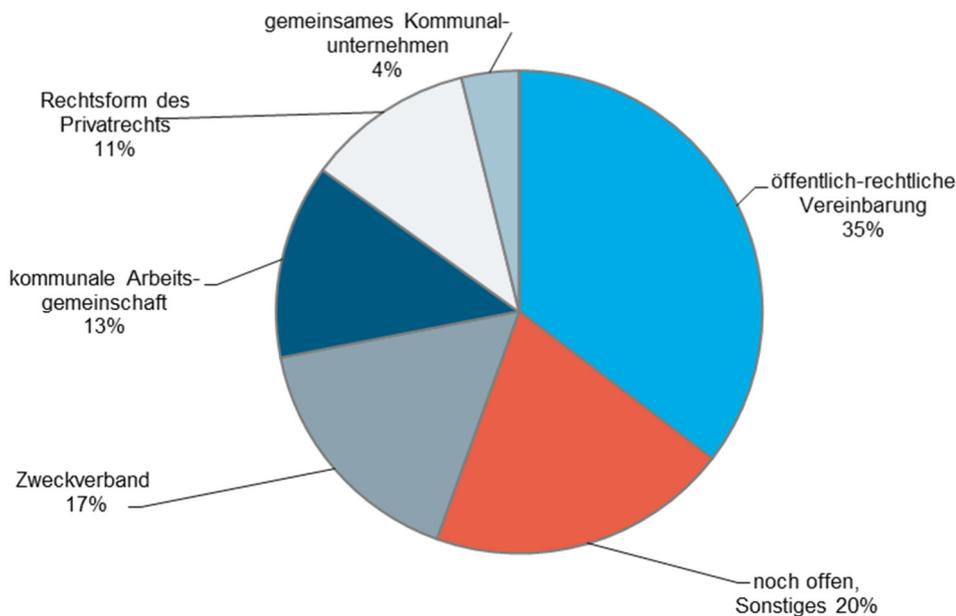


Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen.

### 0.8.1.4 Rechtsformen

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

### Rechtsformen IKZ in Prozent



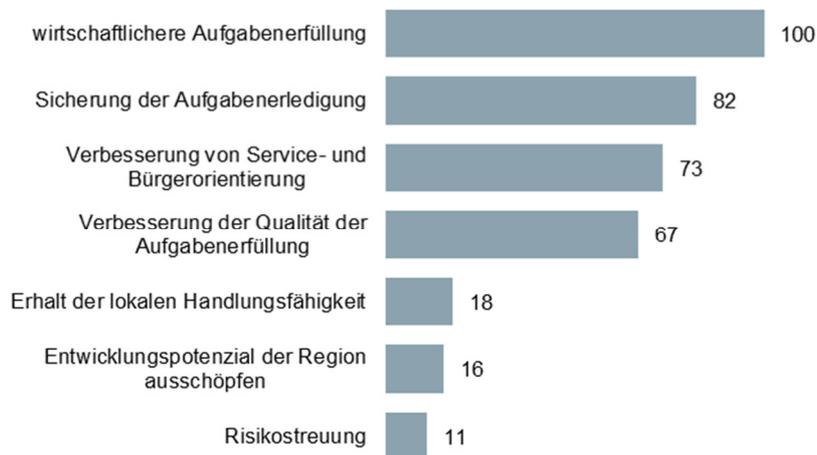
<sup>6</sup> Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B.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

Über ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger mit entsprechender Gremienstruktur wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Vorteil der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist weiterhin, dass darin klare Richtlinien für Handlungen und Entscheidungen festgelegt werden können.

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

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

#### Ziele IKZ in Prozent



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

### 0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

#### Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

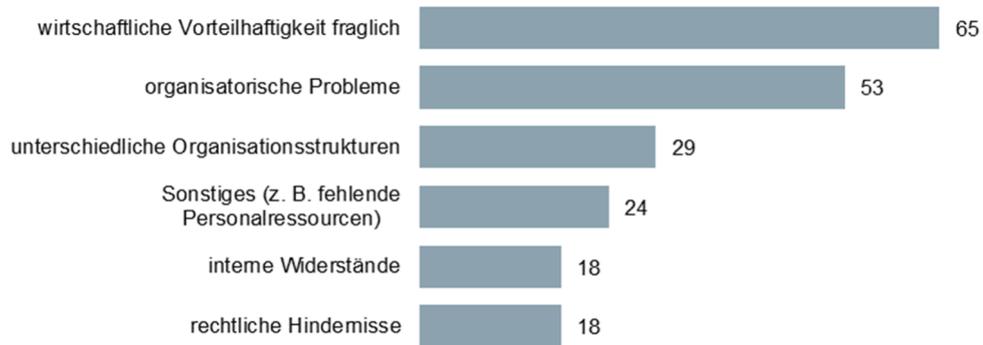


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren gegenseitiges Vertrauen, die Kooperation auf Augenhöhe sowie ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation.

### 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 liegt bisher bei der Frage der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit sowie bei organisatorischen Problemen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die **Gemeinde Herscheid** unterlag bis 2022 nach den §§ 75 und 76 GO NRW aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Aufstellung eines Haushalts sicherungskonzeptes (HSK) war verpflichtend. 2024 muss Herscheid erneut ein HSK aufstellen.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2023 erreicht die Gemeinde lediglich in vier von sieben Jahren strukturell ausgeglichene Haushalte. Die Ausgleichsrücklage kann die durchgehend ab 2024 geplanten Defizite (12,72 Mio. Euro) nicht ausgleichen.

Die Gemeinde Herscheid konnte ihr **Eigenkapital** von 2017 bis 2023 um rund zwei Mio. Euro steigern. Trotzdem gehört Herscheid zu den 25 Prozent aller verglichenen Kommunen mit einer geringen Eigenkapitalquote.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** der Gemeinde Herscheid sind, mit Ausnahme des Jahres 2020, relativ konstant. Im interkommunalen Vergleich gehört Herscheid zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Die Gemeinde Herscheid konnte bis 2021 die Aufnahme von Investitionskrediten vermeiden. Lediglich Kredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“ hat die Gemeinde in diesem Zeitraum aufgenommen. Diese sind für die Gemeinde tilgungs- und zinsfrei, da dies vom Land NRW übernommen wird. Maßgeblich für die hohen Gesamtverbindlichkeiten sind vor allem die Liquiditätskredite. Diese konnte die Gemeinde zwar reduzieren, sie sind aber deutlich höher als bei den verglichenen Kommunen.

Auch Herscheid hat **Corona- und kriegsbedingte Auswirkungen** zu tragen. Insgesamt führt das zu einer Belastung des Haushaltes in Höhe von 1,32 Mio. Euro. Nach aktuellem Stand plant die Gemeinde Herscheid die Bilanzierungshilfe ab 2026 über 50 Jahre abzuschreiben.

Im Hinblick auf die Haushaltssituation (geringes Eigenkapital und hohe Verschuldung) in Verbindung mit der negativen Haushaltsprognose besteht Handlungsbedarf zur langfristigen Konsolidierung des gemeindlichen Haushaltes. Diesen sieht die gpaNRW darin, dass die Gemeinde Herscheid konsequent die im HSK festgelegten Maßnahmen ergreifen sollte, um entgegen ihrer

Planungen zeitnah wieder einen Haushaltsausgleich zur Stabilisierung des Eigenkapitals zu erzielen.

### Haushaltssteuerung

Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** hat die Gemeinde Herscheid noch nicht verbindlich geregelt. Herscheid überträgt nur notwendige investive Ermächtigungen. Geplante Auszahlungen für Investitionen setzt die Gemeinde in einem Umfang von 44 bis 73 Prozent tatsächlich um. In zukünftigen Haushaltsjahren sollte die Gemeinde den Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Jahr der Haushaltsplanung überprüfen. Der restriktive Umgang mit Ermächtigungsübertragungen leistet einen Beitrag zu einer transparenten Haushaltswirtschaft.

Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns spielen auch beim **Kredit- und Anlagemanagement** eine zentrale Rolle, um unnötige Risiken zu vermeiden. Aus diesem Grund sollte die Gemeinde Herscheid für ihr Kredit- und Anlagemanagement einen schriftlichen, verbindlichen Rahmen schaffen.

## 1.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 1.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Besteht eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
  - Wie geht die Kommune mit dem Instrument der investiven Ermächtigungsübertragungen um?
  - Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordern?

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

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

## 1.4 Haushaltssituation

### → Feststellung

Im Hinblick auf die Haushaltssituation (geringes Eigenkapital und hohe Verschuldung) in Verbindung mit der negativen Haushaltsprognose besteht aktuell ein Handlungsbedarf zur langfristigen Konsolidierung des gemeindlichen Haushaltes.

*Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum einer Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft erfüllt folgende Kriterien:*

- *Der Haushaltsstatus sollte die Handlungsfähigkeit einer Kommune nicht durch die Ge- nehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer Verringerung der allge- meinen Rücklage einschränken. Dazu muss der Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW jetzt und zukünftig ausgeglichen sein.*
- *Das Eigenkapital sollte positiv sein. Eine Kommune darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetz- lich verbotenen Überschuldung entfernt. Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allge- meinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerich- tete Haushaltswirtschaft.*
- *Hohe Schulden und Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestal- tungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit wider- sprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.*

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Gemeinde Herscheid 2017 bis 2025

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017*	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA /-
2022	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA /-
2023	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA /-
2024/2025**	bekannt gemacht			HPI / - /-

\* Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2016. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2017.

\*\* Die im Haushaltsplan 2024/2025 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2028 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die **Gemeinde Herscheid** hat bis einschließlich 2018 ihre Gesamtabschlüsse aufgestellt und bestätigt. Ab dem Haushaltsjahr 2019 entfällt die Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses sowie eineseteiligungsberichts für die Gemeinde, da Herscheid ausschließlich Beteiligungen ohne beherrschenden Einfluss hält. Die Gemeinde Herscheid stellte bis 2022 dennoch einen Beteiligungsbericht auf und fügte diesen dem Einzeljahresabschluss bei. Ab dem Jahr 2023 wird eine Beteiligungsübersicht beigefügt.

### 1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Herscheid war von 2012 bis 2022 verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Ab 2024 ist die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes erneut erforderlich.

#### Haushaltsstatus\* Herscheid 2017 bis 2025

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt							X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt									
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage									
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X		X	X

\* Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2023 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Plan-Jahren ab 2024 am Haushaltsplan.

Mit Ausnahme des Jahres 2023 unterliegt der Haushalt der Gemeinde seit 2009 haushaltsrechtlichen Maßnahmen. Gemäß § 76 Abs. 2 GO NRW ist Herscheid aktuell zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) verpflichtet.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Herscheid in Tausend Euro 2023 bis 2028

Grund- und Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro*	208	-2.480	-3.392	-3.139	-1.832	-1.875
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro**	1.095	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verlustvortrag gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 GO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro**	12.601	11.216	7.824	4.685	2.853	978
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	-1.385	-3.392	-3.139	-1.832	-1.875
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	10,99	30,24	40,12	39,11	65,73
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	18,11	30,24	40,12	39,11	65,73

\* bis 2023: Ist, ab 2024: Plan

\*\*Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. mit der allgemeinen Rücklage

Die Planung der **Gemeinde Herscheid** sieht in den Jahren 2024 bis einschließlich 2028 durchgängig Jahresdefizite vor. Das für das Haushaltsjahr 2024 geplante Defizit kann teilweise durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Die geplanten Verringerungen der allgemeinen Rücklage liegen oberhalb der Grenze des § 76 Abs. 1 GO NRW, so dass die erneute Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes notwendig ist.

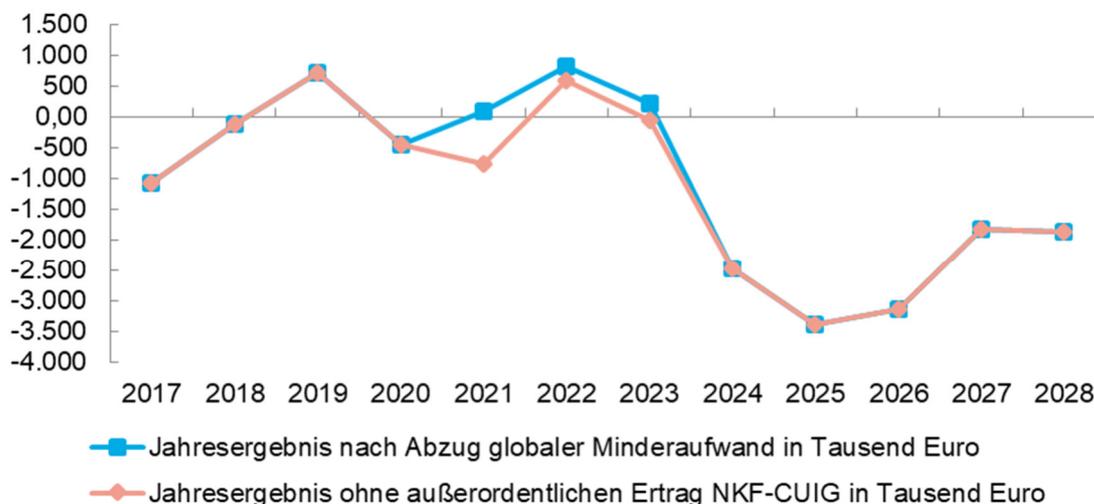
Nach dem NKF-CUIG<sup>7</sup> steht den Kommunen gemäß § 6 Abs. 2 im Jahr 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen oder bis zu 50 Jahren abzuschreiben. Die Haushaltsplanung der Gemeinde Herscheid beinhaltet die Abschreibung der Bilanzierungshilfe ab 2026 in Höhe von 21.300 Euro pro Jahr.

#### 1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Herscheid kann in vier von sieben Haushaltsjahren ausgeglichene Haushalte darstellen bzw. Jahresüberschüsse generieren. Für künftige Jahre geht die Gemeinde von einer schlechter werdenden Haushaltslage aus und plant durchgängig Defizite.

<sup>7</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 sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag\*\* nach dem NKF-CUIG Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2028



\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

\*\*Nach dem NKF-CUIG hat die **Gemeinde Herscheid** die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

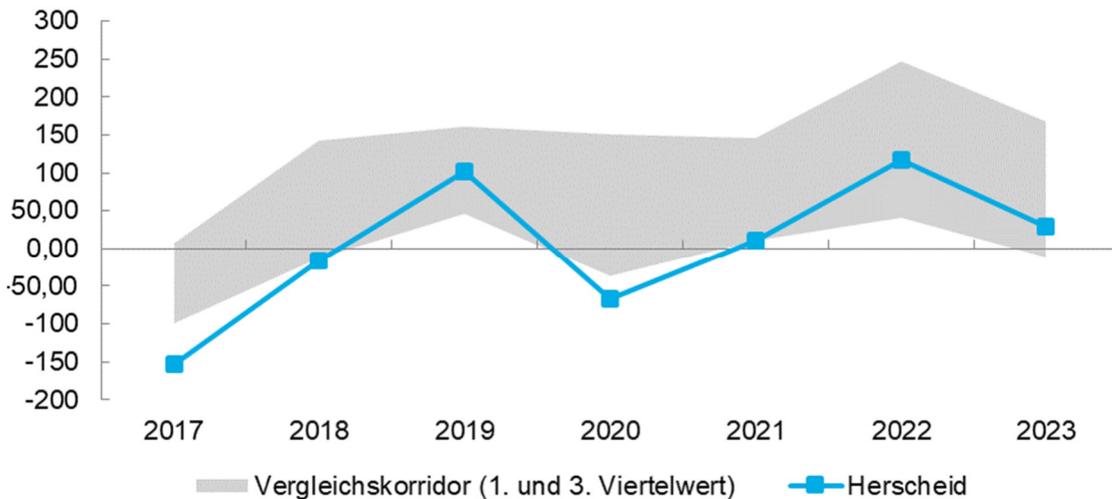
In den Jahren 2021 bis einschließlich 2023 hat die Gemeinde von der Isolierung der Corona-bedingten Schäden Gebrauch gemacht. Insgesamt wurden 1,32 Mio. Euro Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit bilanziert.

Die einzelnen Jahresergebnisse stehen in der **Tabelle 4 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2023 (IST) kann die Gemeinde Herscheid, trotz Defiziten in den Jahren 2017, 2018 und 2020, insgesamt 0,14 Mio. Euro erwirtschaften. Die Haushaltsplanung sah im selben Zeitraum in Summe Defizite in Höhe von 5,71 Mio. Euro vor. Die tatsächlichen Ergebnisse führen zu einer Ergebnisverbesserung von 5,85 Mio. Euro.

Die deutlich besseren Ist-Ergebnisse sind einer Vielzahl von Posten geschuldet. Die größten Abweichungen finden sich jedoch bei den Steuern und ähnlichen Abgaben, insbesondere der Gewerbesteuer. Auch die privatrechtlichen Leistungsentgelte fallen zumeist höher als geplant aus. Teilweise sind auch die sonstigen Erträge für die Ertragsverbesserung verantwortlich. So sind die jährlichen Ertragsverbesserungen beispielsweise Folge der Jahresabschlussbuchungen wie z. B. die Auflösung von Rückstellungen oder Veräußerungen. 2023 hat die Gemeinde erstmals wieder Schlüsselzuweisungen bekommen. In den Jahren davor war Herscheid abundant. Gleichzeitig liegen die sonstigen Aufwendungen größtenteils unterhalb der Planung.

### Jahresergebnis je EW\* in Euro 2017 bis 2023



\* Einwohnerin bzw. Einwohner

Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Kommunen zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die **Tabelle 5 der Anlage** enthält die Werte der Abbildung.

Bis 2028 plant die Gemeinde Herscheid durchgängig mit Defiziten. Insbesondere in den Jahren 2024 und 2025 sind hohe Defizite eingeplant. Ab dem Jahr 2026 geht Herscheid von einer sich verbessernden Lage aus. In Summe ergeben die Defizite 12,72 Mio. Euro.

Die Planung der Haushaltsjahre 2024 und 2025 sieht Steigerungen insbesondere bei den Personal- und Transferaufwendungen vor. Maßgeblich sind hier die Steigerung bei der Kreisumlage und der Bedarf an Zuschüssen bei den Märkischen Kliniken und der Märkischen Verkehrsgesellschaft mbH (MVG). Gleichzeitig plant die Gemeinde deutlich geringere Erträge bei den Steuern und ähnlichen Abgaben, hier Gewerbesteuer, ein. Ab 2026 geht Herscheid von einer verbesserten Konjunktur aus und plant höhere Erträge bei den Gewerbesteuern sowie dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer. Durch die Verkäufe von Grundstücken und Gebäuden sollen die sonstigen ordentlichen Erträge ab 2027 deutlich mehr Erträge generieren. Diese geplanten Ertragssteigerungen reichen aber nicht, um die weiterhin steigenden Personalaufwendungen und die höheren bilanziellen Abschreibungen zu kompensieren.

Einen Einfluss auf die Höhe der Steuererträge und der Jahresergebnisse haben die festgelegten Steuerhebesätze. Im Vergleich positioniert sich die **Gemeinde Herscheid** mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

### Hebesätze 1. Halbjahr 2024 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Gemeinde Herscheid	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg**	gleiche Größenklasse***	fiktiver Hebesatz****
Grundsteuer A	260	292	336	339	259
Grundsteuer B	680*	641	655	552	501
Gewerbsteuer	450	466	474	444	416

\*incl. Anteil für Winterdienst und Straßenreinigung (ca. 50 Prozentpunkte)

\*\*gewogener Durchschnitt; \*\* \*kreisangehörige Kommunen <10.000 Einwohner, \*\*\*\* GFG 2024

Die Hebesätze für die Grundsteuer A und B (einschließlich 50 Prozent Punkte für Straßenreinigung und Winterdienst) sowie der Gewerbsteuer hat die Gemeinde Herscheid im Jahr 2016 angepasst. Die Anpassungen wurden im Rahmen des damaligen Haushaltssicherungskonzeptes notwendig und trugen zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung bei. Die letzte Änderung datiert auf 01. Januar 2022. Die Änderungen waren wie folgt:

- Grundsteuer A von 240 auf 260 Hebesatzpunkte,
- Grundsteuer B von 550 auf 680 Hebesatzpunkte und
- Gewerbsteuer von 440 auf 450 Hebesatzpunkte.

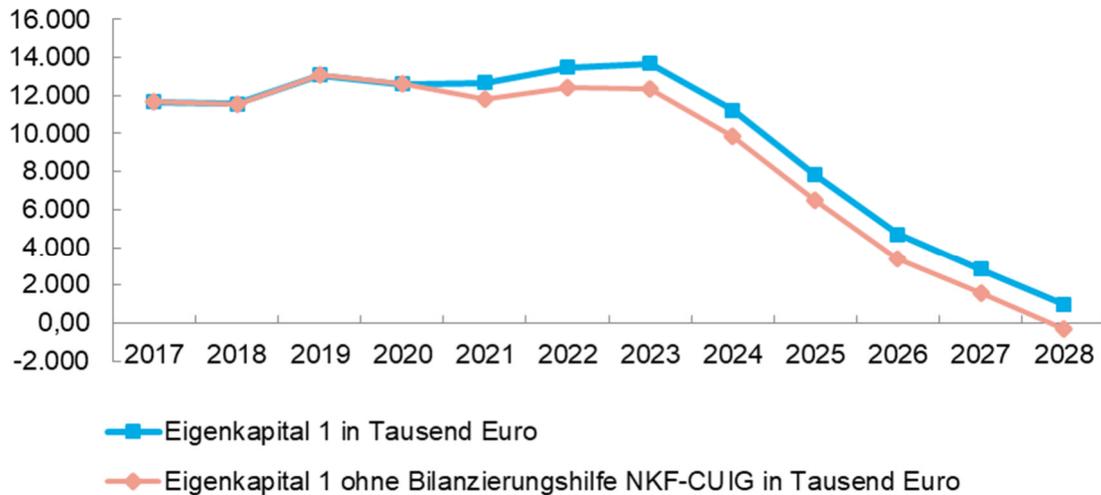
Im Haushaltsplan 2024/2025 hat die Gemeinde Herscheid keine weiteren Anpassungen vorgenommen.

Die Auswirkungen der tatsächlichen und geplanten Jahresergebnisse auf das Eigenkapital beschreibt das folgende Kapitel „1.4.3 Eigenkapital“.

### 1.4.3 Eigenkapital

- ➔ Die Gemeinde Herscheid verfügt im Betrachtungszeitraum über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die geplanten Defizite bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums kann die Gemeinde 2024 nur teilweise durch die Ausgleichsrücklage decken. Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage führt zu einer erneuten Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

### Eigenkapital Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2028



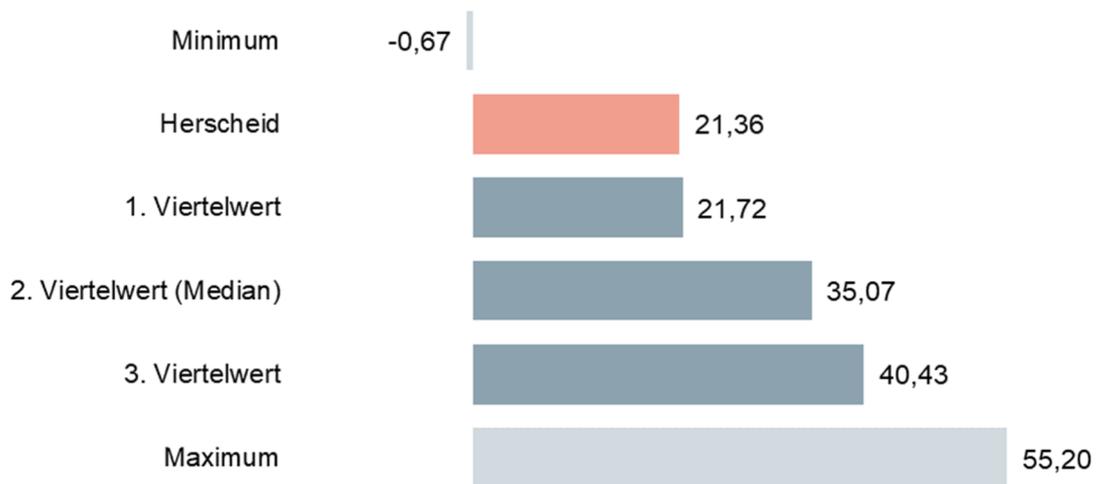
\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der **Tabelle 6 und 7 der Anlage** dieses Teilberichts.

Trotz überwiegend negativer Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum hat sich das Eigenkapital der **Gemeinde Herscheid** von 2017 bis 2023 um rund zwei Mio. Euro erhöht. Zum 31. Dezember 2023 hat es einen Stand von 13,70 Mio. Euro. Seit 2021 ist es der Gemeinde gelungen wieder eine Ausgleichsrücklage zu generieren. Die Jahre 2017 bis 2023 sind durch die Jahresergebnisse und darüber hinaus durch die ergebnisneutralen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 der Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - GemHVO NRW) beziehungsweise § 39 Abs. 3 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO) geprägt.

Ab 2024 plant die Gemeinde Herscheid ausschließlich negative Jahresergebnisse. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums summieren sich diese auf insgesamt 12,72 Mio. Euro. Daraus resultiert ein fast vollständiger Verbrauch des Eigenkapitals. Die Gefahr einer mittelfristigen Überschuldung ist durchaus gegeben. Vorrangiges Ziel der Gemeinde muss es sein, entgegen der Planung positive Ergebnisse zu erzielen und ihr Eigenkapital wieder zu stärken.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



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



### Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

Grund- und Kennzahlen	Her-scheid	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in Prozent	19,71	-7,93	21,52	32,84	39,78	54,71	27
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	59,37	40,50	61,52	69,58	72,64	83,09	26
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in Prozent	58,52	36,21	60,37	69,26	71,95	82,72	27
Ausgleichsrücklage je EW	157	0,00	409	827	1.357	2.433	27

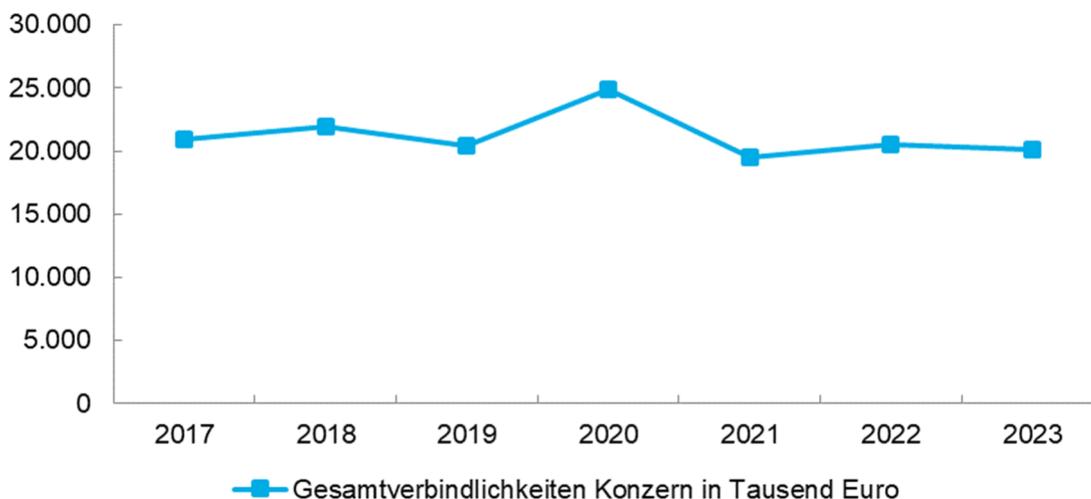
Die Eigenkapitalquoten 2 der Gemeinde Herscheid positionieren sich im gesamten Betrachtungszeitraum ebenfalls unterdurchschnittlich. 75 Prozent der Vergleichskommunen haben eine höhere Eigenkapitalquote 2. Dies gilt einwohnerbezogen ebenfalls für das Eigenkapital 1 und 2.

## 1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

### 1.4.4.1 Verbindlichkeiten

- Die Gemeinde Herscheid hält ausschließlich Beteiligungen ohne beherrschenden Einfluss. Einen Beteiligungsbericht stellt Herscheid aber weiterhin auf.
- Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Gemeinde Herscheid sind bedingt durch die Höhe der Liquiditätskredite im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2023**



Die einzelnen Ergebnisse stehen in der **Tabelle 8 in der Anlage** dieses Teilberichts.

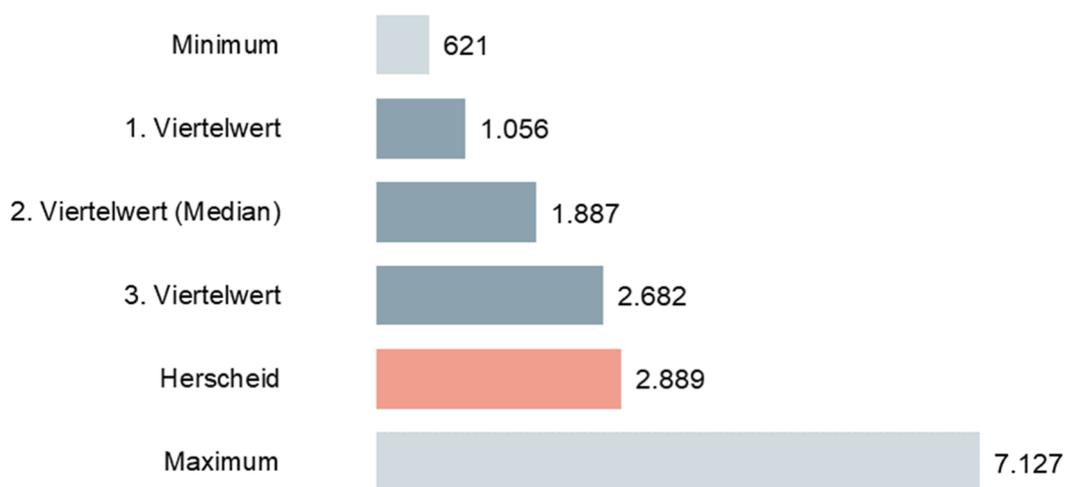
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Gemeinde Herscheid** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2023 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sonder vermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Ver bindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen vergli chen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Da Herscheid selbst über keine Mehrheitsbeteiligungen bzw. Sondervermögen verfügt, handelt es sich ab 2019 ausschließlich um Verbindlichkeiten des Kernhaushalts.

Der größte Anteil an den Verbindlichkeiten entfällt auf die Liquiditätskredite mit durchschnittlich 52 Prozent. Es folgen die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen, die sämtliche Kredite von Kreditinstituten umfassen. Darin enthalten sind auch die Kreditverbindlichkeiten aus dem Programm „Gute Schule 2020“ in Höhe von zuletzt 310.122 Euro (2023). In diesem Kontext sind auch die erhaltenen Anzahlungen zu nennen. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich um Zuwendungen aus den Investitions-, Schul-, Sport- und Feuerwehrpauschalen. Diese sind bedingt durch Förderabrufe, ohne dass die Maßnahme begonnen oder fertiggestellt wurde.

Solange entsprechende Vermögensgegenstände noch nicht fertiggestellt sind, werden die Zuwendungen und Beiträge als Verbindlichkeiten bilanziert. Nach Fertigstellung der Vermögensgegenstände sind die Zuwendungen und Beiträge dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen, so dass sich die Verbindlichkeiten dann entsprechend verringern. Diese schwanken, ähnlich den Liquiditätskrediten, stark und bestimmen zum Großteil die Entwicklung der Verbindlichkeiten über den Betrachtungszeitraum

Bezogen auf den Einwohner ergibt sich für die Gesamtverbindlichkeiten Konzern für das Jahr 2023 folgende Positionierung:

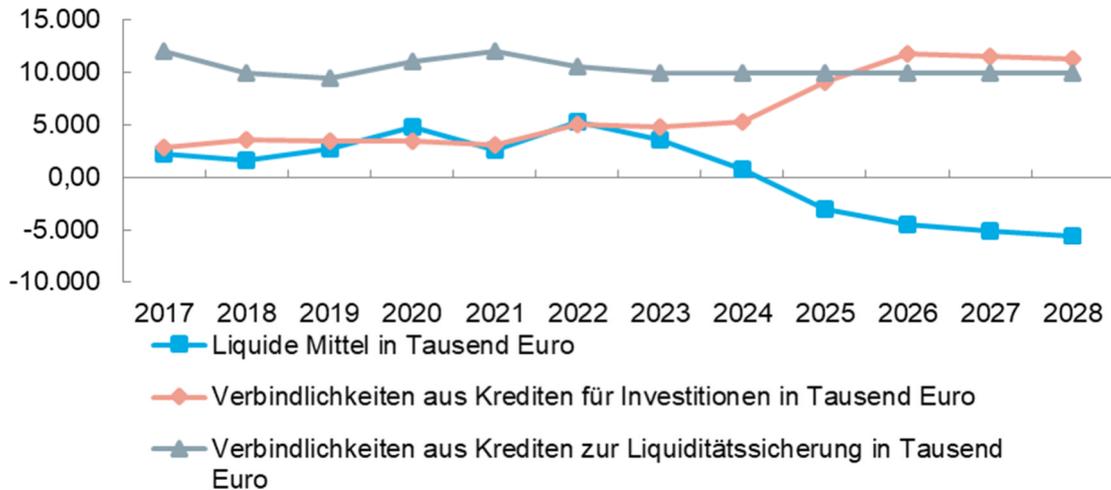
**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2023**



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



### Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2028



\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die einzelnen Positionen der Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquiden Mittel stehen in **der Tabelle 9 der Anlage** dieses Teilberichts.

Sämtliche Kreditverbindlichkeiten zu Investitionszwecken bis 2021 resultieren aus dem Kredit zur Abwicklung des Landesprogramms „Gute Schule 2020“, für die das Land NRW die Zins- und Tilgungsleistungen übernimmt. Der im Jahr 2022 aufgenommene Kredit von rund zwei Mio. Euro war für die Finanzierung des Neubaus des Feuerwehrgerätehauses Rärin notwendig.

Den investiven Finanzierungsbedarf plant die Gemeinde Herscheid in den Jahren 2024 bis 2028 vor allem durch die Aufnahme von Investitionskrediten zu decken. Hierdurch würde der Bestand an Investitionskrediten deutlich zunehmen.

Als Ausgleich der ab 2024 durchgehend negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit plant die Gemeinde Herscheid ihre liquiden Mittel zu nutzen. Insgesamt sieht die Gemeinde eine deutliche Reduzierung der liquiden Mittel bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums vor.

#### 1.4.4.2 Vermögen

- ➔ Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Gemeinde im Blick und plant dafür bereits die entsprechenden Mittel ein.

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 Daten aus der letzten überörtlichen Prüfung für die Gebäude, Straßen heran. Darüber hinaus führt die gpaNRW Interviews zum aktuellen Zustand des kommunalen Vermögens mit den entsprechend zuständigen Fachbereichen.

Die Aufgaben der Abwasserbeseitigung in Herscheid sind seit dem 01. Januar 2019 bei dem Kommunalunternehmen „Stadtentwässerung Lüdenscheid Herscheid (SELH) AöR“ angesiedelt.

Der Bilanzwert des Sachanlagevermögens der **Gemeinde Herscheid** in Höhe von 49,67 Mio. Euro Ende 2023 ist geprägt durch das Infrastrukturvermögen (18,27 Mio. Euro) sowie bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (20,42 Mio. Euro). Insgesamt hat das Sachanlagevermögen einen Anteil von rund 77,47 Prozent an der Bilanzsumme von rund 64,12 Mio. Euro.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Gebäude liegt zumeist deutlich über 50 Prozent und weist auf eine ältere Altersstruktur hin. Dennoch besteht kein Instandhaltungs- oder Investitionsstau. Nach Auskunft der Gemeinde befinden sich die Gebäude aufgrund regelmäßiger Unterhaltungs- wie auch Investitionsmaßnahmen in einem guten Zustand. Die Gemeinde Herscheid hält ihren Gebäudebestand und damit ggf. verbundene Sanierungs- und Investitionsbedarfe im Blick.

Bereits in der letzten Prüfung wurde darauf verwiesen, dass die Gemeinde Herscheid den Handlungsbedarf bei den Feuerwehrgerätehäusern und Schulen erkannt hat. Mittlerweile wurden einige Baumaßnahmen durchgeführt. So ist der Neubau des Feuerwehrgerätehauses Rärin in 2023 fertiggestellt worden.

Auch im Bereich der Schullandschaft hat Herscheid gezielte Investitionen durchgeführt. In der zweiten Jahreshälfte 2021 war das Bildungszentrum Rahlenberg offiziell eröffnet worden – hierbei handelt es sich um einen Neubau und die Sanierung der ehemaligen Hauptschule. Realisiert werden konnte das Vorhaben dank Fördermitteln in Höhe von 70 Prozent der Gesamtkosten. Im Zuge der Neueröffnung wurden die Grundschulen Hüinghausen und Herscheid aufgelöst. Es wurde die Grundschule Rahlenberg gegründet.

Auch im Bereich der Wohnbauten hat die Gemeinde Herscheid konkrete Neu- und Reinvestitionen in ihr Gebäudevermögen vorgenommen bzw. geplant. Zu nennen sind hier der Erwerb von zwei Flüchtlingsunterkünften.

Die Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ ist 2017 bis 2023 leicht (um 0,34 Mio. Euro) auf 12,15 Mio. Euro gestiegen. Ein Werteverzehr ist nicht eingetreten. Nach Aussage der Gemeinde konnten durch Sonderprogramme die Straßen und Wege verbessert werden. Mit Fördergeldern für die Verbesserung von Forst- und Wirtschaftswegen sollen in den nächsten Jahren so viele der - durch den Transport vom Käferholz und das Starkregenereignis im Jahr 2021 - beschädigten Wege wiederhergestellt werden.

Handlungsbedarfe sieht die Gemeinde Herscheid aktuell insbesondere im Bereich des Feuerwehrgerätehauses Herscheid. Erste Investitionskosten für den Neubau sind im aktuellen Haushaltsplan 2024 bereits eingestellt.

Insgesamt sind jedoch die Bemühungen der Gemeinde, dem Substanzverlust entgegenzuwirken, deutlich erkennbar. Dafür spricht auch die Investitionsquote, die im Betrachtungszeitraum

zwischen 101 und 257 Prozent liegt. Einige investive Projekte konnten im Betrachtungszeitraum bereits umgesetzt werden, wieder andere wurden geplant, aber aktuell noch nicht umgesetzt. Im Detail wird hierzu auf das Kapitel 1.5.1 Ermächtigungsübertragungen verwiesen. Darüber hinaus plant die Gemeinde auch weiterhin investive Maßnahmen in die bestehenden Vermögensgegenstände.

## 1.5 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, wie die Kommune mit dem Instrument der investiven Ermächtigungsübertragungen umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagemanagement getroffen hat.

### 1.5.1 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen noch nicht verbindlich geregelt.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid überträgt Ermächtigungsübertragungen objektbezogen, wenn sie unbedingt notwendig sind. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Herscheid damit zuletzt unterhalb des Durchschnitts. Gleichzeitig ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungsermächtigungen deutlich überdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es aktuell das geplante Investitionsvolumen umzusetzen.

*Eine Kommune sollte ihre Haushaltsansätze sorgfältig planen und Investitionsauszahlungen so realistisch wie möglich veranschlagen. Zudem sollte die Kommune nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt haben.*

Eine verschriftliche Regelung zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in der **Gemeinde Herscheid** nicht. Eine Übersicht über die Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen wird den jeweiligen Jahresabschlüssen beigelegt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln, das schafft Verbindlichkeit.

#### Investive Auszahlungen Herscheid 2019 bis 2023

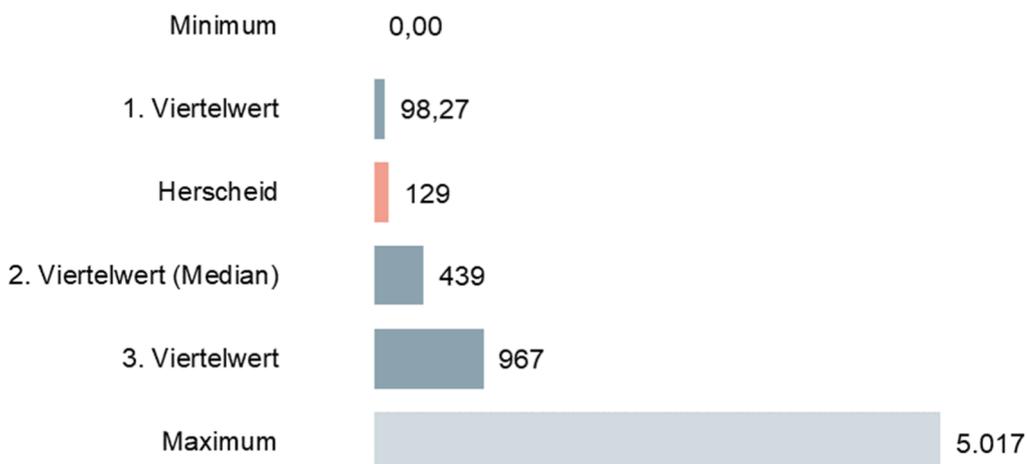
Grund- und Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.173	4.704	10.747	6.013	4.656
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	72,46	1.800	0,00	0,00	900
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>1,74</b>	<b>38,26</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>19,33</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.245	6.503	10.747	6.013	5.556

Grund- und Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,71	27,67	0,00	0,00	16,20
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.863	3.574	5.869	2.266	4.063
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	43,88	54,95	54,61	37,68	73,14

Im Bereich der investiven Auszahlungen schwanken sowohl die Haushaltsansätze als auch die Ermächtigungsübertragungen erheblich. Allerdings waren bereits die Haushaltsansätze ausreichend um die Auszahlungen zu decken. Herscheid überträgt Ermächtigungen nur für Mittel zur Finanzierung bereits begonnener Investitionen, deren Schlussabrechnung im darauffolgendem Haushaltsjahr fällig wird. 2023 sind die Ermächtigungen gezielt für Baumaßnahmen am Feuerwehrgerätehaus Rärin (600.000 Euro) und für die Instandsetzung Freibad (300.000 Euro) übertragen worden. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen übertragen im Betrachtungszeitraum höhere investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner.

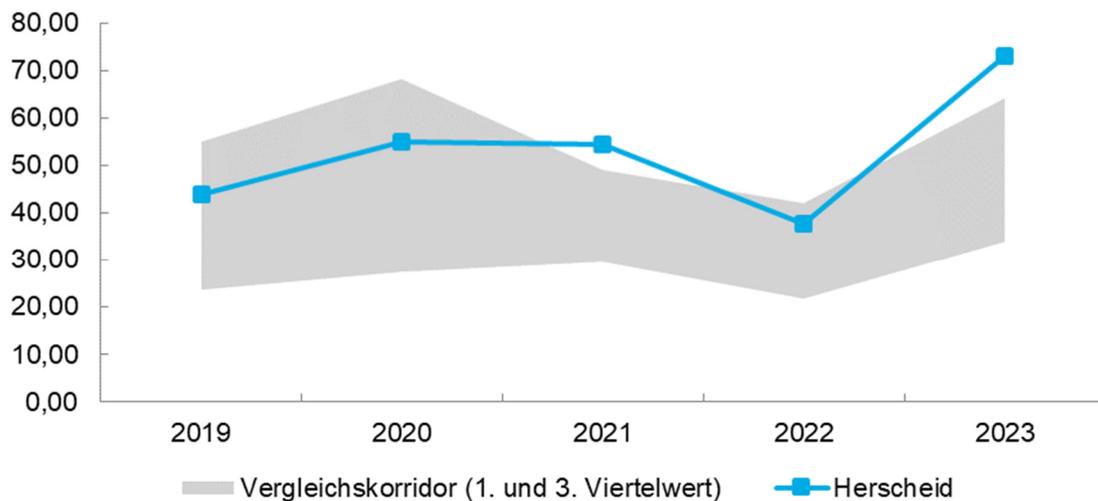
Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2023 mit 12 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

#### Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2023



Die Gemeinde Herscheid nimmt ihre Auszahlungsermächtigungen sehr unterschiedlich in Anspruch. Während sie in zwei von fünf Jahren einen vergleichsweise unterdurchschnittlichen Grad der Inanspruchnahme vorweisen kann, lag Herscheid 2023 deutlich näher an den Planungen, die sich aus dem fortgeschriebenen Ansatz ergaben.

### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2019 bis 2023



Die einzelnen Ergebnisse stehen in der **Tabelle 10 der Anlage** dieses Teilberichts.

Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Diese Entwicklung ist eingetreten, da zwischen der Planung und der Ausführung bzw. Abrechnung der Investitionsmaßnahmen ein großer Zeitversatz liegt.

#### → **Empfehlung**

Ziel der Gemeinde Herscheid sollte es sein, weiterhin nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist

Die Gemeinde Herscheid konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren größtenteils ohne Kreditaufnahmen finanzieren. Ausnahme bilden hier die Kredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“. Neue Investitionskredite nimmt die Gemeinde nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann.

## 1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.5.2.1 Kreditmanagement

#### → **Feststellung**

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

*Eine Kommune sollte den Handlungsrahmen und die strategische Ausrichtung für ihr Kreditportfolio festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Insbesondere Zinsänderungsrisiken und Klumpenrisiken sollte sie dabei im Blick behalten. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.*

### Kreditportfolio Herscheid 2023

Grund- und Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	4.828
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	10.000
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	0,00
Anzahl der Kreditverträge	12,00
Anzahl Kreditgeber	4,00

\*davon 310.122 Euro Kredite aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“

Die **Gemeinde Herscheid** hat vergleichsweise hohe Verbindlichkeiten aus Krediten, insbesondere Liquiditätskredite. Sie hat diese zuletzt reduzieren können. So verfolgt die Gemeinde Wirtschaftlichkeit und Sicherheit als oberste Ziele des Kreditmanagements, sie priorisierte in den vergangenen Jahren insbesondere den Abbau der Kreditverbindlichkeiten. Derivate meidet die Gemeinde ebenso wie Fremdwährungskredite. Die Gemeinde bezieht auch die Streuung der Kredite in ihre Auswahlentscheidung ein.

Die Gemeinde hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement (z.B. Dienstanweisung oder Richtlinie) festgelegt. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Herscheid dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen mit ein. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde Herscheid verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde Herscheid gehören.
- Die Gemeinde sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Gemeinde Herscheid bestimmte Instrumente, 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 mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte Herscheid regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
  - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
  - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Herscheid kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Herscheid in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>8</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>9</sup>

#### → **Empfehlung**

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

Die Gemeinde Herscheid hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach Aussage der Verwaltung orientiert sich die Gemeinde jedoch in der Praxis schon an Festlegungen zu einigen der oben genannten Bereichen, ohne dass explizite schriftliche Vorgaben existieren.

Vor jeder Kreditaufnahme holt die Gemeinde Angebote von verschiedenen Kreditgebern ein. Hierbei erfragt sie auch Konditionen bei unterschiedlichen Laufzeiten. Ihre Entscheidung dokumentiert sie in einem Vermerk. Die Entscheidungsbefugnis sowie operative Zuständigkeit für Investitions- sowie Liquiditätskredite liegt hierbei beim Hauptausschuss bzw. beim Rat. Diese entscheiden über die Aufnahme der Investitionskredite, in manchen Fällen auch über die Auf-

<sup>8</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>9</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, [www.kgst.de](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022.

nahme von Liquiditätskredite. Des Weiteren wird hier auch entschieden welches der vorliegenden Angebote in Anspruch genommen wird. Das Vier-Augen-Prinzip wird durch Vorlage der Entscheidung beim Bürgermeister der Gemeinde gewahrt.

Über die Entwicklung der Kredite (Verschuldung, Laufzeit, Zinshöhe) wird im Rahmen der Jahresabschlüsse und bei der Haushaltsplanung berichtet. Die Berichte erfolgen gegenüber der Verwaltungsleitung, dem Hauptausschuss und dem Rat. Hierbei wird auch auf die Auswirkungen auf das Folgejahr eingegangen. Soweit notwendig erfolgen weitere Berichte anlassbezogen. Ein standardisiertes Berichtswesen existiert allerdings nicht.

### 1.5.2.2 Anlagemanagement

#### → Feststellung

Die Gemeinde Herscheid hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat Herscheid bisher nicht schriftlich fixiert.

*Eine Kommune sollte einen Handlungsrahmen für ihr Anlageportfolio schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Kommune sollte insbesondere regeln, welche Anlageinstrumente die Verwaltung nutzen und welche Risiken sie gegebenenfalls eingehen darf. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.*

#### Geldmittel und -anlagen Herscheid zum 31.12.2023

Grund- und Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	3.588
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	3.279
davon Anteile an der ENERVIE (vorher Südwestfalen Energie und Wasser AG – SEWAG)	3.121
davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	158
Ausleihungen	869

Die **Gemeinde Herscheid** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Da Herscheid seit Jahren ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss, sind die Anlagemöglichkeiten sehr gering, daher sah die Gemeinde bis dato keine Notwendigkeit zur Verschriftlichung eines Handlungsrahmens.

Herscheid hält überschüssige Liquidität auf den Geschäftskonten. Jährlich werden Anteile am kvw-Versorgungsfonds erworben. Weitere Anlageinstrumente wie z.B. festverzinsliche Termingelder wurden nicht genutzt. Trotz geringer Anlageaktivität sollte die Gemeinde Herscheid strategische Zielvorgaben sowie klare Verfahrensregelungen und Entscheidungsbefugnisse regeln. Unter anderem sollte dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente der Rat zulässt und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und

Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen.

→ **Empfehlung**

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
  - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
  - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
  - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>10</sup> können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

<sup>10</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.

- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

## 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Haushaltssituation**

Feststellung		Seite
<b>Haushaltssituation</b>		
F1	Im Hinblick auf die Haushaltssituation (geringes Eigenkapital und hohe Verschuldung) in Verbindung mit der negativen Haushaltsprognose besteht aktuell ein Handlungsbedarf zur langfristigen Konsolidierung des gemeindlichen Haushaltes.	30

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Die Gemeinde Herscheid hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen noch nicht verbindlich geregelt.	42	E1 Die Gemeinde Herscheid sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln, das schafft Verbindlichkeit.	18
F2	Die Gemeinde Herscheid überträgt Ermächtigungsübertragungen objektbezogen, wenn sie unbedingt notwendig sind. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Herscheid damit zuletzt unterhalb des Durchschnitts. Gleichzeitig ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungsermächtigungen deutlich überdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es aktuell das geplante Investitionsvolumen umzusetzen.	42	E2 Ziel der Gemeinde Herscheid sollte es sein, weiterhin nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist	44
F3	Die Gemeinde Herscheid hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	44	E3 Wir empfehlen der Gemeinde Herscheid, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.	46

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Gemeinde Herscheid hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat Herscheid bisher nicht schriftlich fixiert.	47	E4	Die Gemeinde Herscheid sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	48

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2023**

Grund- und Kennzahlen	Herscheid 2016	Herscheid aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	97,3	98,87	77,50	97,59	101	106	128	24
Eigenkapitalquote 1	27,0	21,36	-0,67	21,72	35,07	40,43	55,20	26
Eigenkapitalquote 2	54,4	59,37	40,50	61,52	69,58	72,64	83,09	26
Fehlbetragsquote	3,4	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	38,9	28,50	18,14	28,41	31,99	39,72	49,53	26
Abschreibungsintensität	9,0	8,47	6,42	8,30	9,17	11,05	14,43	21
Drittfinanzierungsquote	47,3	58,81	39,54	56,71	67,35	77,48	86,43	21
Investitionsquote	106,3	257	90,70	137	168	211	466	25
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	70,5	79,77	65,65	87,63	96,50	105	116	25
Liquidität 2. Grades	83,0	61,50	8,02	40,92	87,11	204	942	25
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	45,2	63,04	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,5	13,11	1,73	5,61	7,99	12,59	28,41	25

Grund- und Kennzahlen	Herscheid 2016	Herscheid aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	1,4	1,23	0,01	0,12	0,38	1,09	3,25	24
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	69,5	64,37	45,88	52,68	57,55	64,26	78,08	22
Zuwendungsquote	5,4	19,21	6,69	12,93	19,00	24,22	34,44	24
Personalintensität	18,1	19,15	13,48	15,76	17,42	19,16	24,46	24
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,8	24,99	11,19	16,94	20,11	22,12	27,25	24
Transferaufwandsquote	47,1	39,63	35,30	40,23	42,68	48,15	51,66	24

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 4: Jahresergebnisse und Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2028**

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis	-1.086	-118	710	-461	78,37	808	208	-2.480	-3.392	-3.139	-1.832	-1.875
Jahresergebnis ohne Bilanzierungshilfen nach dem NKF-CUIG	-1.086	-118	710	-461	-775	550	-67	-2.480	-3.392	-3.139	-1.832	-1.875

**Tabelle 5: Jahresergebnis je EW in Euro 2017 bis 2023**

Jahr	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	-153	-184	-98,86	-26,45	7,73	275	19
2018	-16,69	-311	-13,02	45,36	143	774	36
2019	102	-1.331	45,94	97,33	160	526	36
2020	-66,27	-316	-36,66	55,06	150	700	36
2021	11,21	-293	10,42	76,56	146	473	36
2022	117	-131	40,77	168	247	612	36
2023	29,93	-685	-11,11	60,87	167	981	27

**Tabelle 6: Eigenkapital Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2023**

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	11.675	11.557	13.062	12.601	12.680	13.488	13.696
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>11.675</b>	<b>11.557</b>	<b>13.062</b>	<b>12.601</b>	<b>12.680</b>	<b>13.488</b>	<b>13.696</b>
Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG	0,00	0,00	0,00	0,00	853	1.065	1.322
<b>Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG</b>	<b>11.675</b>	<b>11.557</b>	<b>13.062</b>	<b>12.601</b>	<b>11.827</b>	<b>12.423</b>	<b>12.374</b>
Sonderposten für Zuwendungen	9.154	9.713	9.617	9.302	16.780	17.879	19.961
Sonderposten für Beiträge	3.495	3.355	3.237	3.700	3.521	4.352	4.411
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>24.324</b>	<b>24.625</b>	<b>25.916</b>	<b>25.604</b>	<b>32.980</b>	<b>35.718</b>	<b>38.068</b>
<b>Eigenkapital 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG</b>	<b>24.324</b>	<b>24.625</b>	<b>25.916</b>	<b>25.604</b>	<b>32.127</b>	<b>34.653</b>	<b>36.746</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>47.967</b>	<b>49.697</b>	<b>51.548</b>	<b>55.753</b>	<b>58.517</b>	<b>62.025</b>	<b>64.116</b>

**Tabelle 7: Eigenkapital 1 und Eigenkapital 1 ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2028**

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital	11.675	11.557	13.062	12.601	12.680	13.488	13.696	11.216	7.824	4.685	2.853	978
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>11.675</b>	<b>11.557</b>	<b>13.062</b>	<b>12.601</b>	<b>12.680</b>	<b>13.488</b>	<b>13.696</b>	<b>11.216</b>	<b>7.824</b>	<b>4.685</b>	<b>2.853</b>	<b>978</b>
Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG	0,00	0,00	0,00	0,00	853	1.065	1.322	1.322	1.322	1.300	1.279	1.258
<b>Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG</b>	<b>11.675</b>	<b>11.557</b>	<b>13.062</b>	<b>12.601</b>	<b>11.827</b>	<b>12.423</b>	<b>12.374</b>	<b>9.895</b>	<b>6.503</b>	<b>3.385</b>	<b>1.574</b>	<b>-280</b>

**Tabelle 8: Schulden Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2023**

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.800	3.528	3.450	3.456	3.121	5.054	4.828
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	12.000	10.000	9.500	11.000	12.000	10.500	10.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	198	165	144	121	105	87,89	69,53
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	202	466	179	286	331	375	1.010
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,00	0,00	0,00	0,00	18,7	19,12	19,38
Sonstige Verbindlichkeiten	80,25	291	314	1.591	344	557	388
Erhaltene Anzahlungen	3.242	5.369	6.881	8.438	3.608	3.934	3.776
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>18.522</b>	<b>19.819</b>	<b>20.468</b>	<b>24.893</b>	<b>19.529</b>	<b>20.527</b>	<b>20.091</b>
Rückstellungen	4.632	4.633	4.387	4.501	4.448	4.556	4.912
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,21	148	215	187	139	163	148
<b>Schulden</b>	<b>23.154</b>	<b>24.600</b>	<b>25.070</b>	<b>29.581</b>	<b>24.116</b>	<b>25.246</b>	<b>25.151</b>
Forderungen	643	611	545	595	717	1.167	1.580
Liquide Mittel	2.232	1.650	2.748	4.766	2.649	5.356	3.588

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Effektive Schulden</b>	<b>20.279</b>	<b>22.339</b>	<b>21.777</b>	<b>24.220</b>	<b>20.750</b>	<b>18.723</b>	<b>19.983</b>
Ausleihungen	624	624	624	624	624	674	869
Wertpapiere des Anlagevermögens	2.418	2.430	3.237	3.245	3.256	3.268	3.279
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Vermögensgegenstände	0,80	4,27	1,21	0,00	16,89	1,79	5,90
<b>Erweiterte Effektivverschuldung</b>	<b>17.236</b>	<b>19.281</b>	<b>17.915</b>	<b>20.351</b>	<b>16.853</b>	<b>14.779</b>	<b>15.829</b>

**Tabelle 9: Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Gemeinde Herscheid in Tausend Euro 2017 bis 2028**

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Liquide Mittel	2.232	1.650	2.748/	4.766	2.649	5.356	3.588	812	-2.980	-4.496	-5.107	-5.591
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.800	3.528	3.450	3.456	3.121	5.054	4.828	5.346	9.074	11.786	11.506	11.233
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	12.000	10.000	9.500	11.000	12.000	10.500	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000

**Tabelle 10: Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2019 bis 2023**

Jahr	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	43,88	11,50	23,61	42,01	55,08	92,45	22
2020	54,95	15,62	27,43	46,35	68,33	324	22
2021	54,61	17,19	29,74	36,68	49,07	169	22
2022	37,68	14,59	21,76	30,81	42,18	90,09	22
2023	73,14	11,30	25,34	43,06	56,58	101	12

## 2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Herscheid** im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung 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.

#### Zahlungsabwicklung

Die **Aufwendungen** für die Zahlungsabwicklung sind in der Gemeinde Herscheid im Verhältnis zur Anzahl der Einzahlungen interkommunal verglichen sehr gering. Hauptsächlich sind hier unterdurchschnittliche Stellenanteile bei der Sachbearbeitung.

Vorteilhaft wirkt sich aus, dass Herscheid die Möglichkeit der **SEPA-Lastschrift** nutzt und das Verfahren proaktiv bewirbt. Da der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen interkommunal noch leicht unterdurchschnittlich ist, erscheint eine weitere Erhöhung möglich. Zudem kann ein **automatisiertes Einlesen** der Zahlungseingänge den manuellen Aufwand weiter verringern.

In Herscheid besteht bereits eingeschränkt die Möglichkeit des **E-Payments**. Bei der Nutzung und Regelung besteht jedoch noch Optimierungsbedarf.

Im **Mahnwesen** ergibt sich, aufgrund eines gut strukturierten Prozesses, der kurze Intervalle zwischen den Prozessschritten vorsieht, eine vergleichsweise hohe Erfolgsquote. Dadurch gehen nur wenige Fälle in die Vollstreckung über.

#### Vollstreckung

Auch in der Vollstreckung sind die **Aufwendungen** 2023 durch einen geringen Personaleinsatz unterdurchschnittlich. Die Erfolgsquote der Vollstreckung ist knapp überdurchschnittlich, also durchaus noch optimierungsfähig.

Die Gemeinde verzichtet bisher auf die Abnahme der **Vermögensauskunft**. Ihr fehlen hierdurch Informationen zur Zahlungsfähigkeit der Schuldner. Mit einer Anordnung der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis könnte sie zudem den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen.

## 2.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 2.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Sie stützt sich auf ermittelte Kennzahlen zur Beurteilung des Ressourceneinsatzes. Unterstützend betrachtet die gpaNRW Teilprozesse anhand von Checklisten.

Die Prüfung untergliedert sich in die zwei Handlungsfelder

- Zahlungsabwicklung und
- Vollstreckung.

Eine Rechtmäßigkeitsprüfung der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung wird im Rahmen der Prüfung nicht durchgeführt. Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen. Dazu liefert die gpaNRW den Kommunen in der Prüfung eine aktuelle Standortbestimmung und zeigt mögliche Schwachstellen auf. Eine tiefgreifende Analyse der Kennzahlen der Vollstreckung ist allerdings nicht Gegenstand dieser Prüfung.

## 2.4 Zahlungsabwicklung

- Gemessen an der Anzahl der Einzahlungen sind die Personalaufwendungen in der Gemeinde Herscheid unterdurchschnittlich hoch.

*Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.*

Die Aufgaben der Zahlungsabwicklung sind vielfältig. Grundsätzlich ist auch die Vollstreckung der Zahlungsabwicklung zuzuordnen. Die gpaNRW stellt diese Inhalte getrennt dar. Zunächst

wird auf die Zahlungsabwicklung eingegangen. Zu den Tätigkeiten i. e. S. zählen wir im Wesentlichen die

- Abwicklung des Zahlungsverkehrs,
- Tages-, Zwischen- und Jahresabschlüsse in der Zahlungsabwicklung,
- Offene-Posten-Verwaltung,
- Überzahlungen und ungeklärte Ein- / Auszahlungen,
- Belegablage und Archivierung für die Zahlungsabwicklung,
- Liquiditätssicherung und kurzfristige Liquiditätsplanung,
- Mahnläufe offener Forderungen sowie
- Verwahrung von Wertgegenständen.

Nicht zu den regelmäßigen Aufgaben der Zahlungsabwicklung zählen wir Tätigkeiten, die der Geschäftsbuchführung zuzuordnen sind und eventuell zentral wahrgenommene Aufgaben (z. B. Stundungen, Niederschlagungen und der Erlass von Forderungen).

Auf die Tätigkeiten der Vollstreckung gehen wir im Kapitel „2.5 Vollstreckung“ näher ein.

Als Indikator für die Wirtschaftlichkeit analysiert die gpaNRW zunächst die Aufwendungen und den Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung. Ergänzend werden ausgewählte Prozesse im Forderungsmanagement betrachtet.

### 2.4.1 Aufwendungen

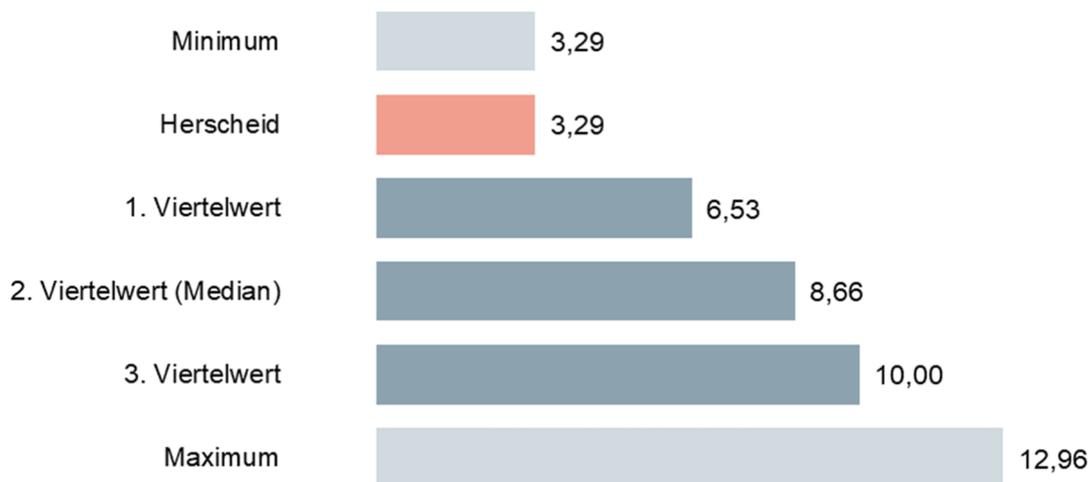
Die **Gemeinde Herscheid** setzte 2023 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 0,49 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und keine Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>11</sup> in Höhe von 34.582 Euro in 2023.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 3,29 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die **Gemeinde Herscheid** damit wie folgt:

<sup>11</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

### Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro ist im Betrachtungszeitraums 2019 bis 2023 unterdurchschnittlich. Die Gründe für einen geringen Wert bei den Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung können in geringen Aufwendungen oder einer hohen Anzahl von Einzahlungen begründet sein. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen werden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt. Darüberhinausgehende Sachaufwendungen wurden bei der Berechnung berücksichtigt. Die nähere Betrachtung der Personalaufwendungen zeigt, dass Herscheid im Bereich der Zahlungsabwicklung vergleichsweise wenig Vollzeitstellen einsetzt.

Auf die Einzahlungen wird im nachstehenden Abschnitt näher eingegangen.

## 2.4.2 Einzahlungen

### → Feststellung

Optimierungsbedarf gibt es beim Automatisierungsgrad, diesen kann Herscheid erhöhen.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Wir erfassen alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten, die eine Kommune zu verwalten hat. Dies umfasst auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel. Eine Einzahlung

kann mehrere Forderungen betreffen. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden Geschäftskonten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden. Ein häufig auftretender Fall ist die Abwicklung von Schulgirokonten oder Scheckzahlungen für Asylbewerber im sozialen Bereich.

### **Einzahlungen auf den Geschäftskonten Herscheid 2019 bis 2023**

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	10.733	10.248	10.263	10.660	10.510
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	34	77	175	33	20
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	108	101	98	104	101
Lastschriften* in den Lastschriftläufen	20.508	19.883	20.296	20.462	15.950

\* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

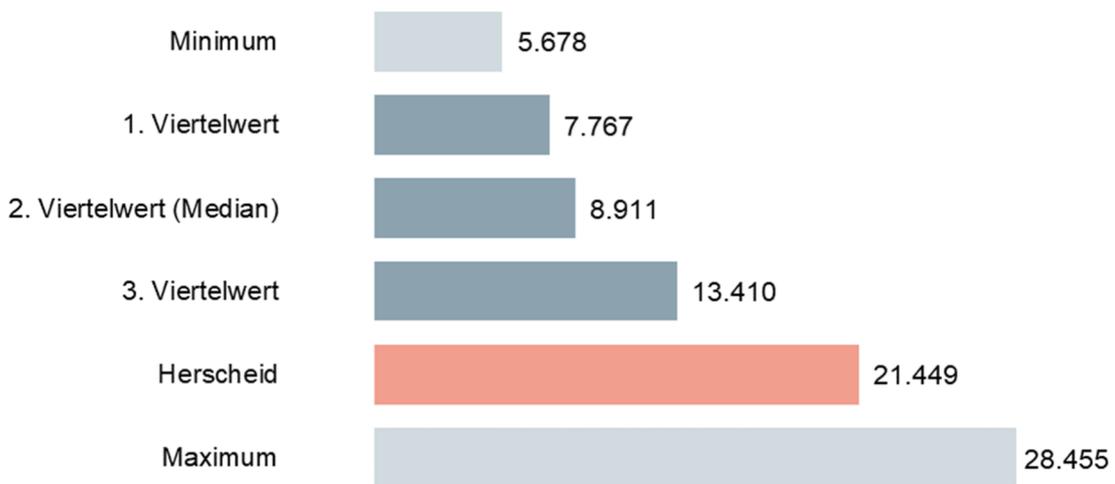
Die Einzahlungen auf allen Geschäftskonten sind im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2023 relativ konstant. Die Zahl der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten ist gering und tendenziell rückläufig. Auffällig ist die Entwicklung der Lastschriften. Diese konnte die Gemeinde im Betrachtungszeitraum bis 2022 kontinuierlich steigern, erst 2023 sind sie deutlich zurückgegangen. Grund hierfür war die Cyberattacke auf die SIT<sup>12</sup>, was zur Folge hatte, dass ab Ende Oktober 2023 keine Lastschriften mehr getätigt werden konnten. Es erfolgten lediglich in Teilbereichen manuelle Lastschriften.

Der Anstieg der Verkehrsordnungswidrigkeiten in 2021 ist Corona-Bußgeldern geschuldet.

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne dar. Daher berücksichtigt die gpaNRW sämtliche Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung unabhängig von der einzelnen Aufgabe und stellt sie der Zahl der Einzahlungen gegenüber.

<sup>12</sup> Südwestfalen-IT

### Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der **Gemeinde Herscheid** werden vergleichsweise viele Einzahlungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Dabei bildet sich diese Kennzahl aus einer vergleichsweise hohen Anzahl von Einzahlungen bei einer gleichzeitig geringen Anzahl von Stellen in der Zahlungsabwicklung.

Einen erheblichen Einfluss auf diese Kennzahl hat der Automatisierungsgrad in der Zahlungsabwicklung. Ein hoher Anteil an automatisierter Verarbeitung von Einzahlungen vermeidet manuelle Arbeiten und ist damit ein wesentlicher Einflussfaktor auf die benötigten personellen Ressourcen.

### Grad der Automatisierung in der Zahlungsabwicklung 2023

Kennzahl	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der automatisiert eingelese- nen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	40,00	90,00	17

Bis jetzt nutzt die Gemeinde Herscheid eine automatisierte Zuordnung, sprich die Nutzung des sogenannten automatischen Zahlungsabgleichs, nicht. Die Sachbearbeitung zieht täglich einen Kontoauszug aus dem entsprechenden Onlinebanking. Danach werden alle Posten händisch verbucht.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte eine technische Möglichkeit schaffen, um den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen auswerten zu können. Hierdurch könnte sie Optimierungspotenziale erkennen und umsetzen.

Möglichkeiten, den Anteil zu verbessern und den Arbeitsaufwand zu reduzieren, ergeben sich aus einer

- Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate,
- Reduzierung der ungeklärten Ein- und Auszahlungen sowie
- Optimierung der Prozesse im Forderungsmanagement.

Auf diese Punkte geht die gpaNRW in den nachstehenden Kapiteln näher ein.

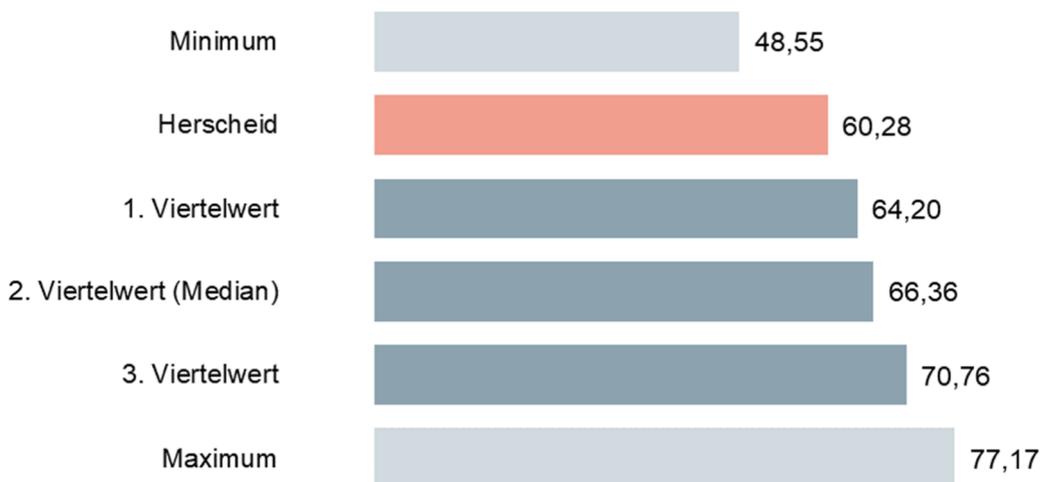
### **2.4.2.1 SEPA-Lastschrift**

- ➔ Die Gemeinde Herscheid nutzt bereits die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift. Interkommunal verglichen ist der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen jedoch deutlich unterdurchschnittlich.

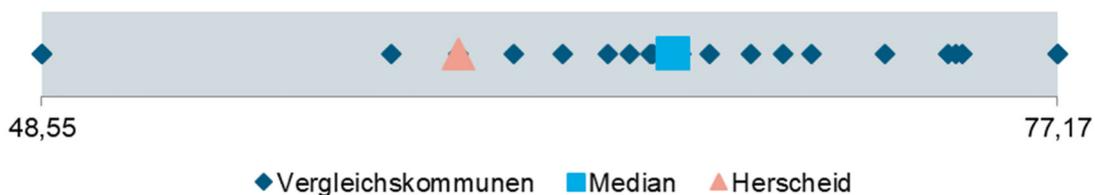
*Eine Kommune sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige für wiederkehrende Forderungen SEPA-Lastschriftmandate erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen und reduziert die offenen Forderungen.*

SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift durch den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

### Anteil Lastschriften an Einzahlungen in Prozent 2023



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



Die **Gemeinde Herscheid** macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates Gebrauch. Der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen liegt im gesamten Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 bei rund 66 Prozent. In diesem Zeitraum kann sich Herscheid über dem 1. Viertelwert positionieren. Erst 2023, mit Rückgang der Lastschriften bedingt durch die Cyberattacke, gehört Herscheid zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil Lastschriften an Einzahlungen.

Die Gemeinde betrachtet die Vorteile des Lastschriftverfahrens als ein wesentliches Potenzial für eine weitere Effektivitätssteigerung in der Zahlungsabwicklung. Sie ist bestrebt, den Anteil der SEPA-Lastschriftmandate kontinuierlich weiter zu steigern und bewirbt das Verfahren proaktiv.

#### 2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

- ➔ Die Gemeinde Herscheid hat in ihrer Dienstanweisung festgelegt, dass ungeklärte Ein- und Auszahlungen möglichst gering zu halten sind. Dies gelingt der Gemeinde auch größtenteils.

*Eine Kommune hat nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW die ihr zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen.*

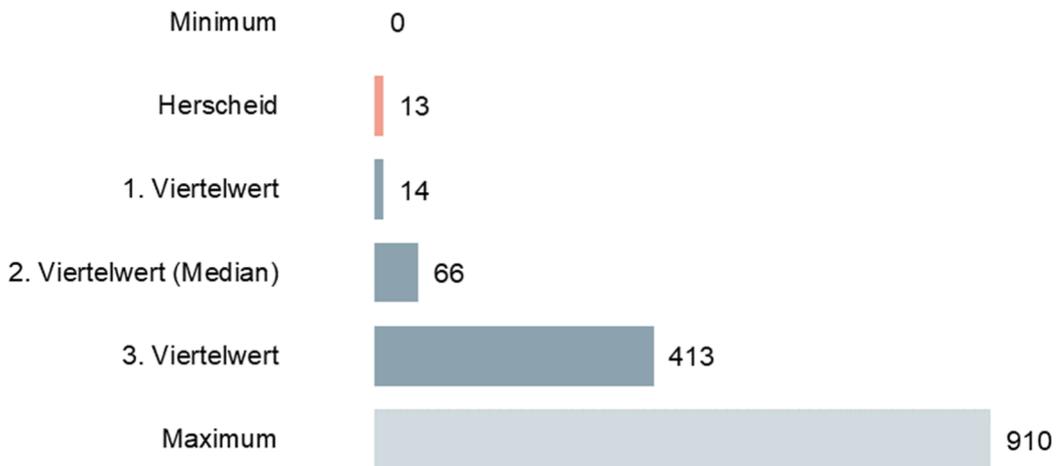
*Sobald eine Forderung entsteht, sollte daher unverzüglich die Sollstellung durch die jeweilig zuständige Organisationseinheit erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind und unnötiger Aufwand vermieden wird. Ungeklärte Zahlungsausgänge sollten eine Ausnahme darstellen.*

**Ungeklärte Ein- und Auszahlungen Herscheid 2019 bis 2023**

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Neue ungeklärte Einzahlungen	k. A	k. A	k. A	1,00	14,00
Neue ungeklärte Auszahlungen	k. A				
Bestehende ungeklärte Einzahlungen zum Stichtag	3,00	9,00	5,00	2,00	19,00
Bestehende ungeklärte Auszahlungen zum Stichtag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Die Anzahl neuer ungeklärter Ein- und Auszahlungen kann die Gemeinde Herscheid rückwirkend nicht für alle Vergleichsjahre ermitteln. Ungeklärte Ein- und Auszahlungen kann die **Gemeinde Herscheid** bis zum Stichtag (01. Januar eines jeden Jahres) nach eigener Aussage größtenteils klären. Zumeist handelt es sich um Einzahlungen, bei denen die buchungsbegründenden Unterlagen und Anordnungen in der Finanzbuchhaltung nicht vorlagen. Diese werden dann immer sofort mit der zuständigen Fachabteilung geklärt. Die Gemeinde Herscheid arbeitet aktiv daran, die Zahl der ungeklärten Ein- und Auszahlungen möglichst gering zu halten. Dieser Grundsatz ist auch in der Dienstanweisung verankert. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde wie folgt ein:

**Neue ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2023**



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



Die Bearbeitung von ungeklärten Zahlungsein- und -ausgängen bindet grundsätzlich sowohl zentral in der Gemeindekasse als auch dezentral in den zuständigen Organisationseinheiten personelle Ressourcen. Um der Anforderung des § 23 Abs. 1 KomHVO NRW gerecht zu werden, bedarf es der aktiven Mitwirkung der fachlich zuständigen Organisationseinheiten. Deren Sollstellung ist Grundvoraussetzung für die Erfassung der Forderungen und der automatisierten Verarbeitung von Zahlungseingängen. Die Automatisierung führt zur Vermeidung von unnötigen manuellen Nacharbeiten.

Hinzu kommt, dass ohne Sollstellungen keine Überwachung und Beitreibung der Forderungen erfolgen kann. Bleibt die Zahlung einer solchen Forderung aus, kann dies nur manuell in den dezentralen Organisationseinheiten nachgehalten werden. Es ist daher zu erwarten, dass neben dem entstehenden Mehraufwand für eingehende Zahlungen auch Zahlungsausfälle für nicht erfasste bzw. nachgehaltene Forderungen entstehen.

Die Zahl der ungeklärten Zahlungseingänge ist in Herscheid niedrig, Die Gemeindekasse konnte in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen den Anforderungen der KomHVO gerecht werden.

### 2.4.3 Prozessbetrachtungen

Ergänzend zu den zuvor genannten Aspekten nehmen die Prozesse im Forderungsmanagement Einfluss auf den Erfolg in der Zahlungsabwicklung sowie die dafür entstehenden Aufwendungen.

Im Forderungsmanagement geht es insbesondere um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Das Forderungsmanagement verfolgt daher u. a. das Ziel, Forderungsausfälle zu vermeiden und die Liquidität zu verbessern bzw. langfristig zu sichern. Vorbeugende Maßnahmen zur Entstehung sowie eine lückenlose Überwachung von Forderungen und ein effektives Mahnverfahren tragen maßgeblich zur Erreichung dieser Ziele bei. Jede Forderung, die beglichen ist, muss nicht weiterverfolgt werden. Neben der Reduzierung des Aufwandes in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung hat dies direkten Einfluss auf die Liquidität der Kommune. Darüber hinaus gilt grundsätzlich, je schneller die Beitreibung einer Forderung erfolgt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die offene Forderung beglichen wird. Ein gutes Forderungsmanagement beginnt bereits in den dezentralen Organisationseinheiten.

In dieser Prüfung betrachtet die gpaNRW zwei Prozesse. Zum einen den Prozess von der Entstehung einer Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung und zum anderen den Prozess im Zusammenhang mit E-Payment.

### 2.4.3.1 Prozess Umgang mit Forderungen

- Die Gemeinde Herscheid verfolgt ihre Forderungen sehr strukturiert. Herscheid erzielt vergleichsweise eine sehr hohe Erfolgsquote durch Mahnungen.

*Die Zahlungspflichtigen sollten bei der Zahlung einer Forderung unterstützt werden. Die Durchlaufzeiten im Prozess sollten möglichst kurz und generell einheitlich geregelt sein. Ein Zahlungsziel von bis zu 14 Tagen ist grundsätzlich vertretbar. Mit Entstehung der Forderung ist eine Sollstellung zu veranlassen.*

*Eine Kommune sollte fällige Forderungen zeitnah verfolgen. Dafür sollte die Kommune mindestens monatliche, automatisierte Mahnintervalle einrichten. Die Übergabe der offenen Forderung an die Vollstreckung sollte ebenfalls automatisiert mit einem zweiten Mahnintervall erfolgen. Unnötige Prozessschritte sollten vermieden werden.*

In der Prüfung beschränkt sich die gpaNRW auf den Teilprozess von der Entstehung der Forderungen bis zur ggf. notwendigen Übergabe an die Vollstreckung. Dabei liegt der Fokus auf einigen wesentlichen Aspekten, die in vorangegangenen Prüfungen aufgefallen sind und häufig Optimierungspotenzial bieten.

#### Fristen und Mahnintervalle Herscheid

Grundzahlen	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung	7,00	10,00	14,00	17,50	23,25	34,00	20
Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf	8,00	3,00	9,00	14,00	14,00	60,00	21
Tage zwischen den Mahnläufen	8,00	7,00	14,00	14,00	30,00	90,00	20
Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung	8,00	8,00	14,00	14,00	21,25	30,00	20

Die **Gemeinde Herscheid** verfügt über ein zentrales Forderungsmanagement. Organisatorisch angesiedelt ist dieses in der Finanzbuchhaltung im Fachbereich 1 „Allgemeine Verwaltung, Rechtsangelegenheiten, Finanzverwaltung, sowie Schul- und Sportverwaltung“. Zur Abwicklung ihres Forderungsmanagements nutzt die Gemeindekasse ein Modul der von ihr eingesetzten Finanzsoftware.

Die Regelungen zum Forderungsmanagement sind in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung implementiert. Diese enthält Bestimmungen zur Organisation des Forderungsmanagements, zur Bewertung der Forderungen sowie zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Nebenforderungen.

Die Gemeinde Herscheid hat für ihre Forderungen ein einheitliches Zahlungsziel von sieben Tagen festgelegt. Wird die Forderung nicht innerhalb dieses Zeitintervalls beglichen, wird diese nach weiteren acht bis zehn Tagen für den Mahnlauf berücksichtigt. Eine Zahlungserinnerung

verschickt die Gemeinde ebenfalls. Nach erfolgtem Mahnlauf vergehen acht Tage. Verstreicht diese Frist ohne Zahlungseingang oder Kontaktaufnahme des Schuldners, geht die Forderung in die Vollstreckung über. Insgesamt sind die gewählten Zeitabstände in Herscheid kürzer gewählt als in den meisten Vergleichskommunen.

### Ergänzende Kennzahlen Mahnwesen in Prozent Herscheid 2023

Kennzahlen	Her-scheid	Mini-mum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	An-zahl Werte
Anteil Mahnungen an Einzahlungen	6,70	0,00	8,93	10,56	13,31	18,61	21
Erfolgsquote Mahnung	97,30	38,01	56,61	68,39	82,52	97,30	17

Im Jahr 2023 entfielen in Herscheid auf 10.510 Einzahlungen 704 Mahnungen. Interkommunal musste damit ein deutlich unterdurchschnittlicher Anteil der Forderungen angemahnt werden. Herscheid gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil Mahnungen an Einzahlungen. Das Mahnwesen für fällige Forderungen ist in Herscheid über die Finanzsoftware automatisiert. Zudem wird wöchentlich die Mahnvorschau kontrolliert und gegebenenfalls eine Mahnung rausgeschickt.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. Die Erfolgsquote Mahnung zeigt auf, wie viele Schuldner auf die Mahnung reagieren, bevor die überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben werden. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt in Herscheid im Betrachtungszeitraum zwischen 97,30 und 99,52 Prozent. Durch die durchweg sehr hohe Erfolgsquote positioniert sich Herscheid im interkommunalen Vergleich immer im Bereich des Maximums.

#### 2.4.3.2 Prozess E-Payment

##### → Feststellung

Die Gemeinde Herscheid bietet bereits mehrere elektronische Zahlungsmöglichkeiten an. Das E-Payment kann sie noch erweitern, hier besteht noch Optimierungspotenzial. Die Dienstanweisung wird zurzeit in Bezug auf E-Payment angepasst.

*Eine Kommune hat nach § 7 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - E-GovG NRW) für elektronisch durchgeführte Verwaltungsverfahren mindestens ein elektronisches Zahlungsverfahren anzubieten.*

*In diesem Zusammenhang sollte die Kommune grundlegende Aspekte regeln und die Möglichkeiten, die das E-Payment bietet, nutzen. Das Angebot von E-Payment sollte in der Verwaltung flächendeckend zur Verfügung stehen und aktiv vorangetrieben werden. Ein Kommune sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige die zur Verfügung stehenden Methoden kennen und nutzen.*

Die **Gemeinde Herscheid** bietet bereits verschiedene elektronische Zahlungsmöglichkeiten an. Hierzu gehören z. B. EC-Kartenzahlung, Payone und Kreditkarten. Die Einsatzgebiete be-

schränken sich derzeit noch auf das Freibad und das Bürgerbüro. Darüber hinaus setzt die Gemeinde Herscheid E-Payment aktuell noch nicht ein. Sie sieht in digitalen Bezahlmethoden jedoch Potenzial, zumal digitale Bezahlmethoden immer größere Bedeutung gewinnen.

Mit der Einführung dieser zusätzlichen Bezahlmethode wollte die Gemeinde die unmittelbare digitale Abwicklung von Zahlungen und die Wahrnehmung einer bürgerfreundlichen Verwaltung weiter unterstützen. Nachteile sieht Herscheid im Rahmen der damit verbundenen Gebühren, welche von den Anbietern bei Zahlungsabwicklung erhoben werden

Die Regelungen zum E-Payment befinden sich gemäß Aussage der Gemeinde Herscheid zurzeit noch im Aufbau. Die bestehende Dienstanweisung wird derzeit überarbeitet, um Regelungen zum E-Payment zu verschriftlichen. Herscheid kann sich nach eigener Aussage einen Ausbau der Möglichkeiten in näherer Zukunft gut vorstellen. Der Einsatz ist in nahezu allen Bereichen denkbar, allerdings nicht im Bereich der Gemeindekasse.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens ausweiten und die Überarbeitung der Dienstanweisung zeitnah abschließen.

Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen den digitalen Bezahlmethoden eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse sollte die Gemeinde die nachstehenden Mindestinhalte festlegen:

- Der **Anwendungsbereich** sollte den flächendeckenden Einsatz von E-Payment ermöglichen bzw. mindestens dort vorschreiben, wo auch digitale Leistungen angeboten werden.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres E-Payment sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten z. B. die Erhöhung der Zahlungsbereitschaft und die Minimierung von Mahnungen sein.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören.
- Bestimmte **Bezahlmethoden** sollten geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden.

Die Gemeinde Herscheid kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung in diesem Bereich gegebenenfalls sinnvoll ergänzen.

## 2.5 Vollstreckung

- Durch einen geringen Personaleinsatz in Relation zu den Fallzahlen ergeben sich für Herscheid 2023 unterdurchschnittliche Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Dabei liegt die Erfolgsquote der Vollstreckung auf durchschnittlichem Niveau.

*Eine Kommune sollte die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich durchführen. Die Anzahl von Vollstreckungsforderungen sollte möglichst geringgehalten werden.*

Werden Forderungen nicht beglichen, kann die Kommune diese in der Regel als eigene Vollstreckungsstelle nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW - VwVG NRW) betreiben. Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung nimmt daher die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Zu den Aufgaben der Vollstreckung zählen vor allem die

- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Innendienst,
- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Außendienst sowie
- Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen einschließlich der Bearbeitung von Insolvenzen, Versteigerungen usw.

### 2.5.1 Aufwendungen

Die **Gemeinde Herscheid** setzte 2023 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 0,28 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und keine Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

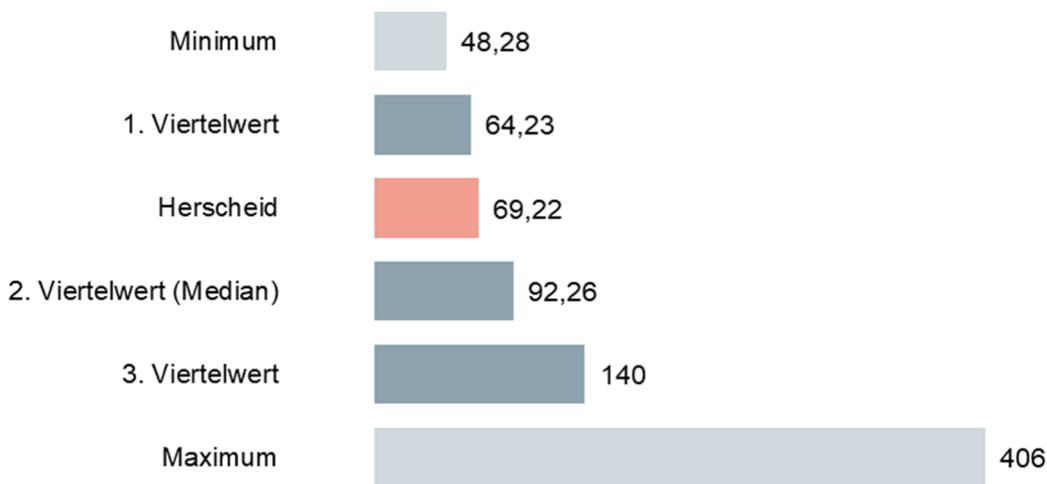
Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>13</sup> in Höhe von 19.450 Euro in 2023.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 69,22 Euro.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Herscheid damit wie folgt:

<sup>13</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

### Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich 2023 sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung liegen unterhalb des Median. In Herscheid ist dies begründet durch überdurchschnittlich abgewickelte Vollstreckungsforderungen im Verhältnis zu einem Stellenanteil der unterhalb des 1. Viertelwertes liegt. Das heißt, Herscheid gehört zu den 50 Prozent der größengleichen Kommunen mit einem geringen Stellenanteil.

## 2.5.2 Vollstreckungsforderungen

Vollstreckungsforderungen sind alle von der Mahnung in die Vollstreckung übergegangenen Forderungen. Hinzu kommen Forderungen, die nicht gemahnt werden müssen und Forderungen von Dritten. Jede nicht durch Zahlung beglichene Forderung ist eine einzelne Vollstreckung(haupt)forderung. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gewertet.

Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig. Viele Vollstreckungsstellen informieren mit einer Vollstreckungsankündigung die Zahlungspflichtigen über die weitere mögliche Vorgehensweise.

Die nachstehenden Kennzahlen zu den Vollstreckungsforderungen lassen Rückschlüsse auf die Arbeit in der jeweiligen Kommune zu. Sie zeigen, wie hoch die Belastung in der Vollstreckung ist und ob Rückstände bestehen sowie deren Entwicklung. Wir erfassen die Daten über mehrere Jahre und stellen diese zusätzlich in den interkommunalen Vergleich.

### Entwicklung der Vollstreckungsforderungen Herscheid 2019 bis 2024

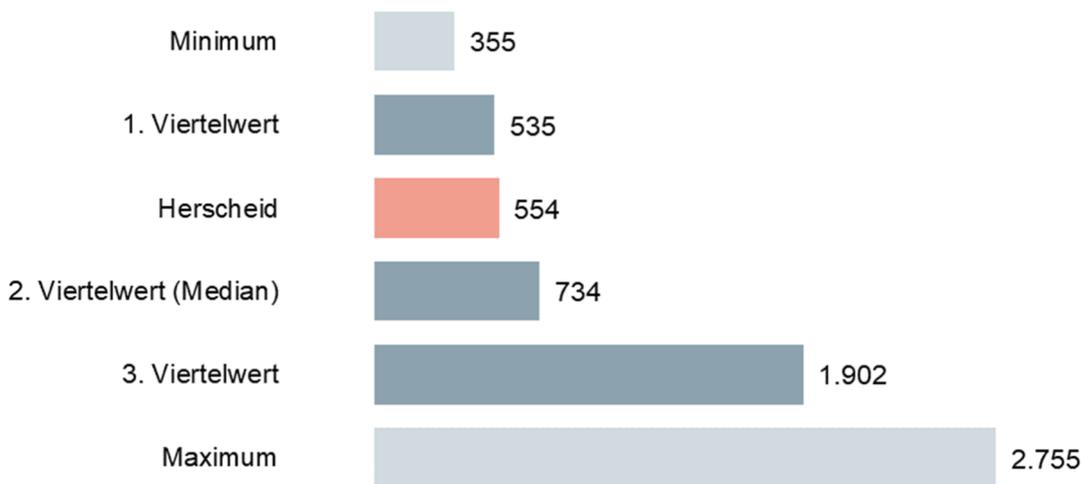
Grund- und Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar	k. A.	5	11	9	25	69
Erhaltene neue Vollstreckungsforderungen	k. A.	247	185	133	155	78
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen	583	486	376	396	281	183
An andere Kommunen abgegebene eigene Forderungen	310	223	151	107	60	131

Bei der Entwicklung der Vollstreckungsforderungen ist die gesetzliche Änderung im Zusammenhang mit den Forderungen des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) zu berücksichtigen. Zum 01. Dezember 2021 wurde der WDR selbst zur Vollstreckungsbehörde. Stufenweise wurde die Aufgabe der Vollstreckung der WDR-Forderungen damit in die Zuständigkeit des WDR übertragen. Zum 01. Januar 2024 ist die Übertragung abgeschlossen. Auch die an die Kommunen in Auftrag gegebenen „Altfälle“ wurden von diesen zurück zu geben Die Übertragung der WDR-Forderungen in der Gemeinde Herscheid hat zum 31. Dezember 2023 stattgefunden. Dies spiegelt sich in den abgewickelten Forderungen und in den erhaltenen neuen Forderungen wider.

#### 2.5.2.1 Neue Vollstreckungsforderungen

Sofern die Mahnung erfolglos war, werden die offenen Forderungen von der Zahlungsabwicklung an die Vollstreckungsstelle weitergeleitet. Diese stellt grundsätzlich bei jeder neuen Forderung Ermittlungen zum Schuldner an und leitet entsprechende Vollstreckungsmaßnahmen ein. Aufgrund der manuellen und individuellen Sachbearbeitung bedeutet jede neue Forderung im Vergleich zur Zahlungsabwicklung einen deutlich höheren Personaleinsatz. Ergänzend zu den eigenen Forderungen hat eine Vollstreckungsstelle Amtshilfeersuchen anderer Behörden zu bearbeiten. Nach § 4 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW) ist sie dazu verpflichtet. Dies erfolgt ohne eine Gegenleistung in Form einer Gebühr oder Ähnlichem. Aus diesem Grund bezieht die gpaNRW auch die Amtshilfeersuchen in die Analyse ein.

### Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2023



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



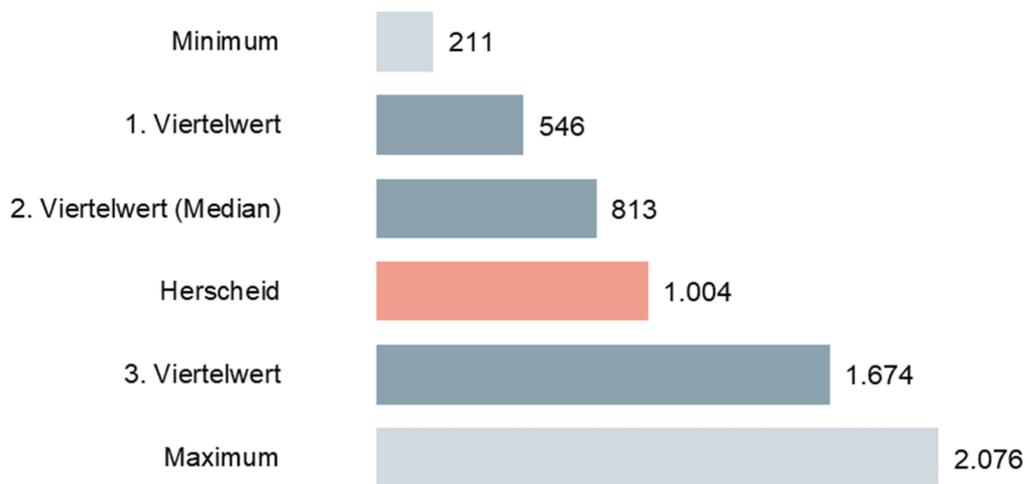
Seit 2020 sind die neuen Vollstreckungsanforderungen deutlich rückgängig. Im interkommunalen Vergleich ist der Bereich der Vollstreckung damit vergleichsweise unterdurchschnittlich belastet. Der Kennzahlenwert resultiert sowohl aus der Anzahl der neu erhaltenen Vollstreckungsforderungen, welche mit 155 Fällen unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ist, sowie dem vergleichsweise geringen Anteil an eingesetzten Stellen in der Sachbearbeitung.

In den neuen Vollstreckungsforderungen sind rund 88 Prozent Amts- und Vollstreckungshilfeersuchen für Dritte enthalten. Der verbleibende Anteil eigener Vollstreckungsfälle ist im interkommunalen einwohnerbezogenen Vergleich mit 19 Fällen (Minimum) entsprechend gering und spricht für die grundsätzlich effiziente Aufgabenerledigung im Bereich Zahlungsabwicklung beziehungsweise Mahnwesen.

### 2.5.2.2 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

Die Vollstreckungsforderungen können entweder durch vollständige Zahlung oder auf andere Weise abgewickelt werden. Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Auf andere Weise erledigt werden Vollstreckungsforderungen durch Niederschlagung, Erlass, Ausbuchung, Rückgabe oder Rücknahme.

### Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023



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



Die Vollstreckung wickelt vergleichsweise viele Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab. Sie erreicht einen Kennzahlenwert über dem Median. Das bedeutet, dass über 50 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Leistungswert aufweisen.

### Ergänzende Kennzahlen zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen in Prozent Herscheid

Kennzahl	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	51,25	20,08	42,49	52,60	60,40	74,57	16

Kennzahl	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Niederschlagungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	3,56	0,00	0,00	0,42	2,83	10,76	16
Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	45,20	23,70	31,47	41,91	49,96	78,28	16

Von den erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen entfallen mehr als die Hälfte auf eigene Vollstreckungsanforderungen. Der Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe ist vergleichsweise hoch. Niederschlagungen hat Herscheid vergleichsweise viele vorgenommen. Dadurch wird von weiterer Beitreibung, nach erfolgloser Vollstreckung, Abstand genommen und somit der Vollstreckungsdienst entlastet.

2023 wickelt **Herscheid** 93,51 Prozent der offenen Forderungen erfolgreich durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. ab. Die Erfolgsquote liegt interkommunal verglichen über dem Median. In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

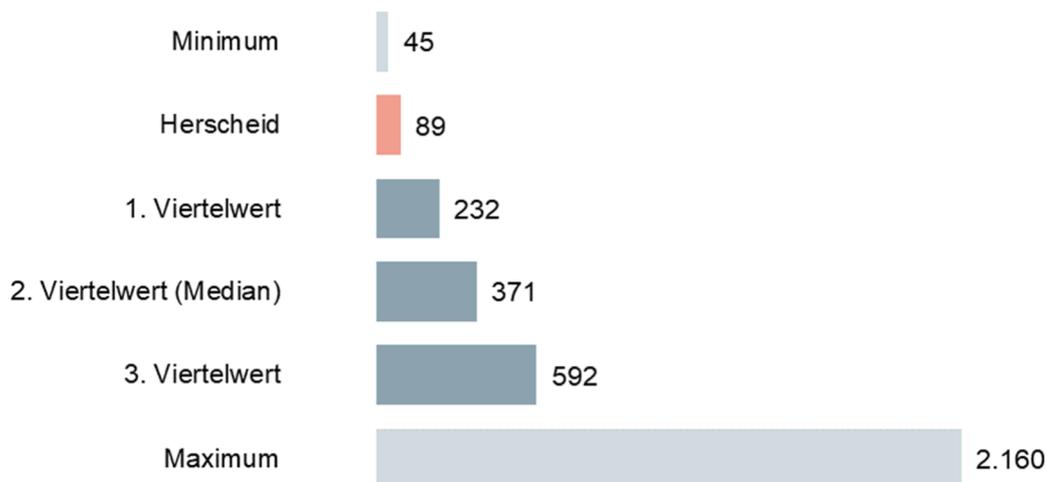
#### Erfolgsquote Vollstreckung Herscheid in Prozent 2023



#### 2.5.2.3 Bestehende Vollstreckungsforderungen

Ein hoher Bestand an Vollstreckungsforderungen stellt grundsätzlich eine Belastung für die Beschäftigten in der Vollstreckungsstelle dar. Alle offenen Vollstreckungsforderungen sind zu überwachen und in regelmäßigen Abständen sind neue Ermittlungen anzustellen. Zudem birgt insbesondere ein hoher Anteil an Ordnungswidrigkeiten eine erhöhte Gefahr von Verjährungen. Ziel der Kommune sollte es daher sein, den Bestand möglichst gering zu halten und die personellen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen.

### Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023



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



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Bestand der Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle in **Herscheid** unterdurchschnittlich. Das trifft auch auf die voran gegangenen Jahre zu. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen zum 01. eines jeden Jahres ist 2023, im Vergleich zu den Vorjahren leicht angestiegen. Allerdings hat Herscheid im interkommunalen Vergleich mit 25 Fällen die mit Abstand wenigsten Bestände.

Im Ergebnis kann der personelle Bestand die jährlich neu entstehenden Vollstreckungsforderungen jeweils vollumfänglich abarbeiten. Darüber hinaus verbleiben aber kaum Kapazitäten, um die bereits bestehenden Vollstreckungsforderungen weiter zu reduzieren.

### 2.5.3 Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung

#### ➔ Feststellung

Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Gemeinde Herscheid keinen Gebrauch von Vermögensauskünften gemacht. Auch die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis erfolgte nicht.

Im Rahmen der Vermögensauskunft muss die schuldende Person Angaben zu Einkommen, Vermögenswerten und Ähnlichem machen. Damit gewinnt zunächst die Vollstreckungsstelle weitere Informationen, die bei der Vollstreckung oder Feststellung der Unpfändbarkeit hilfreich sein können. Darüber hinaus sollte anschließend eine Eintragung in das Schuldnerverzeichnis erfolgen, da mit dieser Maßnahme Zahlungsdruck auf säumige Zahlungspflichtige ausgeübt

werden kann. Zudem dienen die Eintragungen auch anderen Vollstreckungsbehörden als wertvolle Informationsquelle.

Die Möglichkeit, Vermögensauskünfte als Informationsquelle zu nutzen, nimmt die **Gemeinde Herscheid** nach eigener Aussage nicht wahr. Ihr fehlen somit wichtige Informationen zur Zahlungsfähigkeit der Schuldner. Herscheid verzichtet zudem bislang gänzlich darauf, die Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis einzutragen. Nach § 284 Abs. 9 Abgabenordnung (AO) wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Mit dem generellen Verzicht auf Eintragungen nimmt die Gemeinde einen Teil ihrer rechtlichen Möglichkeiten, um den Zahlungsdruck auf ihre Zahlungspflichtigen zu erhöhen, nicht in Anspruch. Zudem kann sie mit der Eintragung anderen Gläubigern weitere Informationen zur Verfügung stellen, derer sich die Gemeinde selbst bedient.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte die Möglichkeit der Vermögensauskunft nutzen. Ebenso sollte die Gemeinde Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis vornehmen. Sie könnte damit den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Zahlungsabwicklung und Vollstreckung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Zahlungsabwicklung</b>					
F1	Optimierungsbedarf gibt es beim Automatisierungsgrad, diesen kann Herscheid erhöhen.	59	E1	Die Gemeinde Herscheid sollte eine technische Möglichkeit schaffen, um den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen auswerten zu können. Hierdurch könnte sie Optimierungspotenziale erkennen und umsetzen.	62
F2	Die Gemeinde Herscheid bietet bereits mehrere elektronische Zahlungsmöglichkeiten an. Das E-Payment kann sie noch erweitern, hier besteht noch Optimierungspotenzial. Die Dienstanweisung wird zurzeit in Bezug auf E-Payment angepasst.	67	E2	Die Gemeinde sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens ausweiten und die Überarbeitung der Dienstanweisung zeitnah abschließen.	68
<b>Vollstreckung</b>					
F3	Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Gemeinde Herscheid keinen Gebrauch von Vermögensauskünften gemacht. Auch die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis erfolgte nicht.	75	E3	Die Gemeinde Herscheid sollte die Möglichkeit der Vermögensauskunft nutzen. Ebenso sollte die Gemeinde Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis vornehmen. Sie könnte damit den Zahlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen erhöhen.	76

## 3. Vergabewesen

### 3.1 Managementübersicht

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

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

#### Vergabewesen

Die Gemeinde Herscheid nutzt grundsätzlich die Vergabestelle des Märkischen Kreises für öffentliche Ausschreibungen und EU-Vergaben. Die Gemeinde kann die **Organisation des Vergabewesens** optimieren, wenn die verbleibenden Vergabeverfahren mit den wiederkehrenden Aufgaben in der eigenen Vergabestelle zentral erledigt und damit die ausschreibenden Fachbereiche entlastet werden. Die Vergabedienstanweisung datiert aus 2012 und entspricht nicht der aktuellen Rechtslage. Sie wird derzeit überarbeitet und sollte Aufgaben und Zuständigkeiten definieren sowie eine objektive Wertegrenze zur verpflichtenden Beteiligung des Kreises enthalten.

Die Gemeinde lässt keine begleitende Prüfung der Vergabeverfahren durch eine **örtliche Rechnungsprüfung** durchführen. Sie ist zur Einrichtung einer Prüfstelle als kleine kreisangehörige Kommune nicht verpflichtet. Politische Gremien bestätigen die Vergabeentscheidung, was eine Prüfung der Vergabeverfahren im Sinne des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW jedoch nicht ersetzt. Insbesondere für die Vergabe von Bauleistungen ist die Beteiligung des Rates bzw. der Fachausschüsse entbehrlich, denn der Zuschlag muss nach vergaberechtlichen Kriterien erfolgen, auf die Rat und Ausschüsse keinen Einfluss haben. Zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte Herscheid in Betracht ziehen, Vergabeverfahren durch interkommunale Zusammenarbeit, von Wirtschaftsprüfenden oder Anwaltskanzleien mit Spezialisierung begleiten zu lassen.

Die Gemeinde Herscheid setzt die Regelungen des Gesetzes zur Verbesserung der **Korruptionsbekämpfung** (KorruptionsbG) weitgehend um. Es gibt eine „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption“. Diese ist aus dem Jahr 2011 und nicht mehr aktuell. Die korruptionsgefährdeten Bereiche sind lokalisiert und wurden nach einer Schwachstellenanalyse im Jahr 2013 bestätigt. Die Gemeinde sollte die Gefährdung konkreter auf die Arbeitsplätze beziehen und entsprechende Präventivmaßnahmen gemäß § 10 KorruptionsbG festlegen. Dafür bietet sich erneut das Instrument der Risiko- und Gefährdungsanalyse an. **Sponsoringleistungen** nimmt die Gemeinde Herscheid nur in geringem Umfang in Anspruch. Die Gemeinde hat in ihrer Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption schriftliche Regelungen für die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sowie einen Mustervertrag aufgestellt.

Die **Abweichungen vom Auftragswert** schwanken in einzelnen Projekten erheblich. Bei nur sechs von 40 Vergabemaßnahmen in den drei betrachteten Jahren gab es schriftliche Nach-

tragsaufträge. Die **Organisation des Nachtragswesens** sollte zusammen mit aktuellen Regelungen für die vergaberechtliche Prüfung und die Zuständigkeit in die neue Vergabedienstanweisung einfließen. Die stichprobenartige **Maßnahmenbetrachtung** ergab, dass die Vergabeakten vergleichsweise gut geführt sind. Die Gemeinde kam jedoch den Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten für Vergaben gemäß § 20 Abs. 1, 3 und 4 VOB/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A) nicht ausreichend nach. Die Gemeinde hat die festgestellten Rechtsverstöße anerkannt und wird mit der neuen Vergabedienstanweisung zukünftig verbindliche Vorgaben treffen um die Rechtsvorschriften einzuhalten.

## 3.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

## 3.4 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.

### 3.4.1 Organisatorische Regelungen

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid nutzt für öffentliche Ausschreibungen und EU-weite Vergaben grundsätzlich die Vergabestelle des Märkischen Kreises, führt jedoch auch eigene Vergabeverfahren durch. Die Vergabedienstweisung entspricht nicht der aktuellen Rechtslage. Demzufolge sind die Vergabeakten teilweise unvollständig.

*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 Dienstweisung 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.*

### **Organisation des Vergabewesens**

Die **Gemeinde Herscheid** hat eine eigene Vergabestelle im Fachbereich 3 „Bauverwaltung, Verwaltung für öffentliche Einrichtungen, Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr“ eingerichtet, die jedoch nur teilweise die anfallenden Aufgaben einer zentralen Vergabestelle ausführt. In der Praxis überträgt die Gemeinde einen Teil der öffentlichen Ausschreibungen und EU-weite Vergaben der Interkommunalen Vergabestelle des Märkischen Kreises (IKVS). Die beschränkten Ausschreibungen und freihändige Vergaben führt die Gemeinde in eigener Verantwortung durch.

Der IKVS sind mehrere kreisangehörige Kommunen<sup>14</sup> angeschlossen. Die zugrundeliegende „Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit zwischen dem Märkischen Kreis und den Städten und Gemeinden zur gemeinsamen Durchführung von kommunalen Ausschreibungen“ ist aus dem Jahr 2018. Sie entspricht nicht in allen Teilen dem aktuellen Vergaberecht. Sie sollte zeitnah dem aktuellen Vergaberecht angepasst und anfallende Aufgaben und Zuständigkeiten definiert werden.

Die interkommunale Zusammenarbeit bringt neben der Verringerung des hausinternen Aufwandes im Vergabewesen weitere große Vorteile mit sich. Die Kooperation mit der IKVS unterstützt die korruptionspräventive und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Die Gemeinde Herscheid kann davon ausgehen, dass die jeweils aktuellen Vergabevorschriften rechtssicher angewendet und die Vergabeverfahren neutral und einheitlich bearbeitet werden. Insbesondere kann die IKVS die häufigen Änderungen im ohnehin schon komplexen Vergaberecht bei den jeweils anstehenden Vergabemaßnahmen schnell aufnehmen und umsetzen. Davon kann auch die Vergabestelle in Herscheid profitieren. Wird die IKVS des Märkischen Kreises in Anspruch genommen, gelten die Vergaberichtlinien des Kreises, die allerdings ebenfalls veraltet sind. Für die Vergabeverfahren nutzt die IKVS eine elektronische Ausschreibungsplattform. Durch die Nutzung der IKVS entstehen Synergieeffekte für die angeschlossenen Städte und Gemeinden durch gemeinsame Ausschreibungen, z. B. für Salzlieferungen, Stromlieferverträge oder die IT-Ausstattung.

Für die Nutzung der IKVS sind keine Wertgrenzen vereinbart. Gemäß der geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung können die angeschlossenen Kommunen „Vergaben ab ei-

<sup>14</sup> Stadt Altena, Gemeinde Herscheid, Stadt Meinerzhagen, Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde, Stadt Neuenrade und Stadt Plettenberg

nem geschätzten Auftragswert in Höhe der jeweils maßgeblichen EU-Schwellenwerte sowie öffentliche und beschränkte Ausschreibungen für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen nach den jeweils einschlägigen Vergabevorschriften vom Kreis durchführen lassen. Freihändige Vergaben bzw. Verhandlungsvergaben werden nur nach ausdrücklicher, individueller Absprache im Einzelfall von dieser Vereinbarung erfasst.“

Ausdrücklich nicht vereinbart ist gemäß § 5 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die vollständige Aktenführung: Die Aufbewahrung und Archivierung der „Vergabeunterlagen und -dokumentationen übernimmt die Gemeinde entsprechend der gesetzlichen und rechtlichen Vorgaben bzw. ihrer jeweiligen Dienstanweisung“. Somit sind in der Gemeinde Herscheid die einschlägigen Vergabevorschriften auch bei den von der IKVS durchgeführten Vergabeverfahren anzuwenden.

Darüber hinaus führen die jeweiligen Bedarfsstellen beschränkte Ausschreibungen, freihändige Vergaben und Direktaufträge zumeist in Eigenregie durch. In diesen Fällen ist jeder Bereich für seine jeweiligen Vergabeverfahren selbst verantwortlich und muss das geltende Vergaberecht vollumfänglich anwenden. Die Vergabeakten von stichprobenartig ausgewählten Baumaßnahmen machten deutlich, dass verschiedene Unterlagen in den Vergabeakten und Projektordnern teilweise nicht vorhanden sind (vgl. Kapitel 3.8 Maßnahmenbetrachtung).

Einer Vergabestelle muss ein hoher Stellenwert zugemessen werden. Es sind ausreichende Personalressourcen und umfassende fachliche Qualifikation für diese verantwortungsvolle Stelle erforderlich. Neben der Durchführung der Vergabeverfahren und der Beratung der Kolleginnen und Kollegen in den Bedarfsstellen ist die Schriftführung bei Submissionen, die kompetente Besetzung im Vertretungsfall sowie die Einhaltung des Vieraugenprinzips zu gewährleisten. Daher sollten die Stellenanteile der Vergabestelle auf mehrere Personen verteilt sein.

Die Besetzung der Vergabestelle sollte verstärkt an vergaberechtlichen Schulungen teilnehmen, um sich fundiertes Wissen für die Umsetzung des Vergaberechts anzueignen. Ihr sollten Schulungen zur tieferen und praktischen Anwendung des Vergaberechts sowie auch zur Korruptionsprävention ermöglicht werden. Um auf dem Laufenden zu bleiben sollten diese Schulungen regelmäßig stattfinden. Damit verbunden sind auch Kenntnisse über den vergaberechtlich korrekten Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen sowie etwa erforderlichen Aufhebungsverfahren oder der kommunikative Umgang mit Firmen. Auch Aspekte der Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit sollten bei der Auftragsvergabe zunehmend eine Rolle spielen.

An Projekten, für die die Gemeinde Fördermittel beantragt hat, sollte die Vergabestelle zukünftig ebenfalls beteiligt sein. Sie setzen fundiertes vergaberechtliches Fachwissen voraus: Die Zuwendungsbescheide binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelrückforderungen. Das kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen führen. Die Vergabestelle sollte Sorge tragen, dass die Vergaben entsprechend dem Zuwendungsbescheid abgewickelt werden. Die Verfahrensschritte sollten gut und vollständig dokumentiert werden.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte alle Mitarbeitenden, die mit Vergaben zu tun haben, regelmäßig oder anlassbezogen im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention schulen. Für die Vergabestelle müssen ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden.

## Vorteile einer zentralen Vergabestelle

Da die Gemeinde Herscheid die Vergabeverfahren nicht immer von der Vergabestelle des Kreises abwickeln lässt, sollte sie die Aufgaben der selbst durchgeführten Vergabeverfahren in der Vergabestelle zentralisieren. Insbesondere sollte die Vergabedokumentation in der Vergabestelle gestartet werden, denn öffentliche Auftraggebende müssen gemäß § 8 Abs. 1 VgV (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) und § 20 Abs. 1 VOB/A sämtliche Vergabeverfahren zeitnah so dokumentieren, dass die einzelnen Stufen des Verfahrens transparent und nachvollziehbar sind. Dazu gehören zahlreiche Entscheidungen, die schon im Vorfeld der Ausschreibung der Leistungen zu treffen und zu begründen sind. Dies sind insbesondere die maßgeblichen Grundlagen für die Vergabe, die Verfügbarkeit ausreichender finanzieller Mittel, die Festlegung der Zuschlags- und Eignungskriterien der an der Angebotsabgabe beteiligten Unternehmen sowie die Wahl der Vergabeart.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Vergabestelle ein wichtiger Baustein für eine rechtssichere und effiziente Abwicklung von Vergabeverfahren. Folgende Vorteile sind zu benennen:

- Vergaberechtliches Fachwissen ist gebündelt und muss nicht mehrfach in den Fachbereichen vorgehalten werden. Die Vergabeverfahren werden routiniert und rechtssicher abgewickelt. Dazu gehört die Überwachung der Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen.
- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, wenn die Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung strikt getrennt ist und ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens unterbunden wird.
- Wiederkehrende pflichtige Aufgaben mit dem Ziel der konsequenten und regelmäßigen und damit effizienten Ausführung wie
  - Veröffentlichungen sowie
  - die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen<sup>15</sup>,
  - die erforderliche Prüfung der Binnenmarktrelevanz<sup>16</sup>,
  - die Abfragen an das Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)<sup>17</sup>,
  - die zeitnahe und vollständige Vergabedokumentation gemäß § 20 VOB/A und

<sup>15</sup> Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.

Nach Erteilung des Zuschlags für Bauleistungen sieht die VOB/A in bestimmten Fällen eine Informationspflicht vor. Gem. § 20 Abs. 3 VOB/A gilt dies bei beschränkten Ausschreibungen ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 25.000 Euro, bei freihändigen Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von mehr als 15.000 Euro. Das ist die so genannte ex-post-Information.

<sup>16</sup> Binnenmarktrelevanz bedeutet, dass die Erteilung eines öffentlichen Auftrags für Unternehmen in Mitgliedstaaten aus dem EU-Binnenmarkt interessant sein kann. Sie wird durch die Rechtsprechung des EuGH abgeleitet. Es hat jeweils eine Einzelfallprüfung zu erfolgen und es gelten entsprechende Bekanntmachungspflichten.

<sup>17</sup> Frühere Bieteranfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG

- die Benachrichtigungen an Bieterfirmen über nicht berücksichtigte Angebote gemäß § 19 VOB/A.
- Der endgültige Kreis der Bietenden für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben<sup>18</sup> sollte nicht von der ausschreibenden Person, sondern in der Vergabestelle festgelegt werden. Ebenso sollte die gesamte Kommunikation mit Bietenden vor der Vergabe zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes der Firmen (sofern nicht über die E-Vergabeplattform einsehbar) über die Vergabestelle laufen.
- Die Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Bereitstellung der Angebotsunterlagen erfolgt im elektronischen Vergabeportal. Die Gesetzgebung schreibt für Vergaben im Oberschwellenbereich sowie bei national zu vergebenden Liefer- und Dienstleistungen die elektronische Vergabe (eVergabe) vor. Nur bei Bauleistungen im Unterschwellenbereich können daneben auch (noch) schriftliche Angebote zugelassen werden.
- Die Submissionen sowie die formale vergaberechtliche Prüfung der Angebote (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten sollte nicht von den ausschreibenden Personen, auch nicht im Vertretungsfall, durchgeführt werden.
- Die Vergabevorschriften sowie die Vergabedienstanweisung werden nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz angewendet. Standardformulare aus einschlägigen Vergabehandbüchern (VHB)<sup>19</sup>, z. B. für die Angebotsunterlagen, die Vergabedokumentation bis hin zu den Abnahmeprotokollen im laufenden Projekt, werden einheitlich und digital genutzt.
- Die vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen<sup>20</sup> sollte in der Vergabestelle durchgeführt werden. Die Prüfung ist zu dokumentieren.
- Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren werden einheitlich bearbeitet.
- Vergaben werden gemäß § 8 Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) gemeldet.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte die Aufgaben einer Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz bündeln. Zu dem Zweck sollte sie einen geeigneten Workflow aufstellen und die Vorgaben in einer neuen Vergabedienstanweisung definieren.

<sup>18</sup> Allgemein wird die Rechtsauffassung vertreten, dass auch für freihändige Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb ab 25.000 Euro eine ex-ante-Veröffentlichung, wie bei beschränkten Ausschreibungen gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vorgeschrieben, durchgeführt werden sollte (Kommentierung zur VOB Teile A und B von Ingenstau/Korbion).

<sup>19</sup> Formulare aus dem Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen (VHB NRW) für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen und Formblätter aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB Bund) für die Vergabe von Bauaufträgen oder darauf basierende individuell erstellte Formblätter bzw. Checklisten. Durch standardisierte, regelmäßig aktualisierte Vorgänge ist die Belegschaft abgesichert

<sup>20</sup> Die Vergabevorschriften definieren unterschiedliche Voraussetzungen, Nachtrags- oder Änderungsaufträge ohne ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt.

## Vergabedienstanweisung für die Gemeinde Herscheid

Eine Dienstanweisung sollte jeweils immer das vollständige Verfahren abbilden und schnellstmöglich den aktuellen Rechtsvorschriften angepasst werden. So können die Mitarbeitenden im Sinne der Verwaltungsführung korrekt handeln und es besteht kein Interpretationsspielraum hinsichtlich der Rechtsvorschriften. Die „Vergabedienstanweisung für die Gemeinde Herscheid“ datiert aus dem Jahr 2012. Sie ist in vielen Punkten veraltet und entspricht nicht der aktuellen Rechtslage. Diese Punkte wurden im Interview-Termin angesprochen und sollten in die neue Vergabedienstanweisung einfließen.

Die Gemeinde Herscheid agiert bei selbst durchgeführten Vergaben grundsätzlich nach den Kommunalen Vergabegrundsätzen NRW. Im Falle dieser Abweichungen von der VOB und der veralteten Vergabedienstanweisung ist dies als Ausnahmetatbestand in der Vergabedokumentation gemäß § 20 VOB/A festzuhalten.

Seit der Vergaberechtsreform im Jahr 2019<sup>21</sup> sind auch für die freihändigen Vergaben Formvorschriften der VOB/A einzuhalten. Dies betrifft z. B. § 6b Abs. 5 VOB/A – Eignungsprüfung vor Aufforderung zur Angebotsabgabe, § 10 Abs. 6 VOB/A – Zuschlags- und Bindefrist, § 14 Abs. 8 VOB/A – Geheimhaltung der Angebote, § 16d Abs. 5 VOB/A – Wertung und § 20 VOB/A – Dokumentation/ Informationspflicht.

In vielen Kommunen werden darüber hinaus für Direktaufträge Regelungen derart aufgestellt, dass mindestens drei Angebote oder mehr – gestaffelt nach der Auftragswertgrenze bis zur Obergrenze von 25.000 Euro gemäß den Kommunalen Vergabegrundsätzen NRW – eingeholt werden. Zudem sollten die Firmen möglichst wechselnd und angemessen überregional zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Auch die Vergabe eines Direktauftrages ist zu dokumentieren.

Die Gesetzgebung hat für Bauleistungen in § 6 Abs. 1 VOB/A explizit festgeschrieben, dass keine örtlich oder regional ansässigen Firmen bevorzugt werden dürfen. Es sind die vergaberechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung und des Wettbewerbs zu beachten. Das Vergaberecht sieht dazu gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A allgemein zugängliche Informationspflichten vor. Dazu kann z. B. auf der Homepage der Gemeinde das Beschafferprofil genutzt werden<sup>22</sup>. Darin sollte regelmäßig über beabsichtigte nationale und europaweite Ausschreibungen informiert werden. Die verpflichtende Vorab-Bekanntmachung hat den Vorteil für die Kommune, dass sich Firmen zur Teilnahme an der Ausschreibung bewerben können und die Gemeinde sich dadurch einen größeren Kreis an Firmen erschließt, die bereits im Vorfeld Interesse an der Ausführung bekunden. Mit diesem Vorgehen kann sukzessive eine Datenbank mit geeigneten Unternehmen und Informationen zum Leistungsspektrum aufgebaut werden. Es spricht nichts dagegen, entsprechende Informationen zu beabsichtigten Vergaben auch unterhalb der gesetzlich fixierten Wertgrenze von 25.000 Euro zu veröffentlichen. Die Unternehmen haben dann die Möglichkeit, wie bei öffentlichen Ausschreibungen ihr Interesse an der Ausführung der Leistung zu bekun-

<sup>21</sup> Am 31. Januar 2019 hat der Deutsche Vergabe- und Vertragsausschusses für Bauleistungen (DVA) die Neufassung der VOB/A beschlossen und anschließend die neue VOB/A Abschnitte 1 bis 3 im Bundesanzeiger veröffentlicht. Seitdem sind u. a. Formvorschriften der VOB/A ausdrücklich sinngemäß auch für freihändige Vergaben anzuwenden.

<sup>22</sup> Die Gemeinde Herscheid verlinkt auf ihrer Homepage bisher auf die Plattform vergabe.nrw. Hier wird nur eine Zuschlagserteilung aufgeführt. Wir verweisen auf die Einhaltung des § 20 VOB/A Abs. 3 und 4.

den und können in der Folge daran beteiligt werden. Sofern Unternehmen bezüglich der Digitalisierung Abstand nehmen, haben sich bei Vergleichskommunen Informationsveranstaltungen bewährt. Zu diesen werden die heimischen Unternehmen eingeladen, allgemein mit der eVergabe vertraut gemacht und darauf hingewiesen, dass sie sich bei der Vergabepattform anmelden müssen. Ansonsten ist die Beteiligung an der eVergabe nicht möglich. Zudem kann die Gemeinde dabei ihr Beschafferprofil vorstellen und dafür werben.

Die Gemeinde hat den Handlungsbedarf bereits erkannt und beabsichtigt, ihre Vergabedienst-anweisung vollständig zu überarbeiten. Die als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fas-sung einer Musterdienstanweisung ist bekannt und wird ergänzend herangezogen. Die im An-hang der Musterdienstanweisung beigefügten Wertgrententabellen greifen die von den Kom-munalen Vergabegrundsätzen erlaubten Wertgrenzen und Schwellenwerte auf. Die Wertgren-zen für die Wahl der Vergabeart national und die Schwellenwerte für EU-weite Vergabeverfah-ren sollten in einer tabellarisch gestalteten Anlage benannt werden. Grund ist, dass die Schwel-lenwerte alle zwei Jahre von der EU überprüft und im Regelfall neu festgesetzt werden, zuletzt am 01. Januar 2024. Auch die Verlängerung der Gültigkeit der Kommunalen Vergabegrund-sätze NRW wird in Zeitabständen überprüft, zuletzt ohne inhaltliche Änderungen im Dezember 2023. So muss bei neuen Festlegungen lediglich die Anlage der Dienstanweisung aktualisiert werden.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte wie geplant die Vergabedienst-anweisung aktualisieren. Die Dienst-anweisung sollte zwischen Verfahren, die die Vergabestelle des Märkischen Kreises (IKVS) und denen, die die Gemeinde in eigener Regie durchführt, unterscheiden. Es sollten klare Zuständigkeitsregelungen aufgenommen und interne Wertgrenzen für die Nutzung der IKVS und der eigenen Vergabestelle festgelegt werden. Davon sollte nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden dürfen.

Wie bereits erwähnt ist die Gemeinde Herscheid für die Aktenführung der eigenen, aber auch der von der IKVS durchgeführten Vergabeverfahren verantwortlich. Die Dokumentation aller Schritte und Entscheidungen im Vergabeverfahren sowie die wesentlichen Unterlagen gehören zum Nachweis und aus Transparenzgründen in die Vergabeakte. Insbesondere bei geförderten Baumaßnahmen sollte die Gemeinde auf vollständige Vergabeakten achten. Die Gemeinde sollte die Dokumente von der IKVS und aus dem Vergabeportal importieren. Dann können Dritte – Vorgesetzte, Urlaubs- bzw. Krankheitsvertretungen, ggf. Prüfeinrichtungen oder andere Instanzen – den Vorgang in allen Verfahrensschritten jederzeit vollständig und lückenlos nachvollziehen.

Wenn anschließend die Besonderheiten in der Phase der Vertragsausführung (z. B. Bauunterbrechungen oder Insolvenz der Auftrag ausführenden Firma) und die nachfolgenden Doku-mente beigefügt werden, die bei der Durchführung der Maßnahme erforderlich werden (Gutach-ten und Statik, Nachträge und Auftragsänderungen inklusive Prüfvermerk und Auftragsschei-ben, Schriftverkehr mit der Firma, Behörden oder Fachplanungsbüros, Rechnungen, das Ab-nahmeprotokoll mit Gewährleistungsfrist usw.), entsteht ein vollständiger digitaler Projekt-Ord-ner für die Gesamtmaßnahme, und die hybride Aktenführung entfällt weitgehend. Entsprechend sollten Regelungen in die neue Dienst-anweisung für die Vergabe (und Durchführung) von Auf-trägen aufgenommen werden (vgl. Kapitel 3.8 Maßnahmenbetrachtung).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte auf vollständige Vergabeakten und Projektordner achten. Dies gilt auch für nicht selbst durchgeführte Vergabeverfahren und insbesondere bei Fördermaßnahmen.

### **Beteiligung politischer Gremien an der Vergabeentscheidung**

Die Hauptsatzung der Gemeinde Herscheid vom 06. Oktober 1999, zuletzt geändert am 03. November 2020, besagt unter § 7 „Ausschüsse“ u.a., dass der Planungs- und Bauausschuss über Auftragsvergaben aus dem Bereich des Bauwesens entscheidet, wenn der Betrag von 20.000 Euro überschritten wird. Eine notwendige Entscheidung über Nachträge und Auftragsänderungen ist in der Hauptsatzung nicht explizit benannt, wohl aber korrespondierend anzuwenden als Bestandteil der Vergabedienstanweisung für die Gemeinde Herscheid unter Punkt 14. Nachträge/ Erweiterungsaufträge.

Die Vorgehensweise der Einbeziehung des Rates oder der jeweiligen Fachausschüsse vor der Auftragserteilung ist rechtlich nicht zu beanstanden. Gleichwohl sieht die gpaNRW dieses Vorgehen grundsätzlich kritisch. (Bau-)Vergaben resultieren i.d.R. aus zuvor getroffenen Haushalts- und Investitionsentscheidungen. Die Vergabeverfahren selbst unterliegen vergaberechtlichen Vorschriften und der Vergabedienstanweisung. Die eingegangenen Angebote werden in formaler, rechnerischer, fachtechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und nach festgelegten Zuschlagskriterien gewertet. Die Vergabevorschriften geben dazu vor, dass am Ende eines korrekt durchgeführten Vergabeverfahrens der Zuschlag auf das gemäß den festgelegten Kriterien wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist (vgl. § 43 Abs. 1 UVgO<sup>23</sup>, § 16d Abs. 1 Nr.4 VOB/A). Das Vergabeverfahren schließt mit dem Zuschlag – also der Vergabeentscheidung – ab. Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an das politische Gremium hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte demnach bereits durchlaufen. Es handelt sich nicht mehr um eine Ermessensentscheidung, da der Zuschlag nach vergaberechtlichen Kriterien erfolgen muss.

Die selbst auferlegte Zustimmungspflicht für die – vergaberechtlich vorgegebene – Auftragserteilung durch den Rat oder den Ausschuss kann zu einer unnötigen Verlängerung der Vergabeverfahren führen. Sie beeinflusst den Verfahrensablauf und behindert eine zügige Arbeitsweise sowie die Einhaltung der Bindefristen. Die Vergabeverfahren zeitlich auf die Sitzungsplanung abzustimmen ist oft aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben hinsichtlich der zu beachtenden Fristen (vgl. § 13 UVgO, §§ 10, 18 VOB/A) kaum zu bewältigen. Dies kann zu Druck in den ausreibenden Fachbereichen sowie der Vergabestelle durch drohende Fristüberschreitungen, Bauverzögerungen oder sogar Kostensteigerungen führen. Wenn die Sitzungstermine nicht eingehalten werden können, wird ein Eilbeschluss durchgeführt. Im Hinblick auf die vorgesehene Vereinfachung des Vergaberechts durch die Kommunalen Vergabegrundsätze ist dieses Vorgehen nicht mehr zeitgemäß. Stattdessen sollte die (zentrale) Vergabestelle den Rat und den jeweiligen Ausschuss über eine Informationsvorlage mit den vergebenen Aufträgen unterrichten

<sup>23</sup> Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)

und die Vergabeverfahren fortlaufend unabhängig prüfen lassen (vgl. Kapitel 3.4.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte auf die Bestätigung der Vergabeentscheidung durch politische Gremien verzichten.

### 3.4.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie geeignete Bedienstete 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>24</sup>

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid führt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung ihrer Vergaben im Sinne des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW durch. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde bisher nicht.

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

*Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.<sup>25</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>26</sup> sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.*

Die **Gemeinde Herscheid** hat – wie die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen – keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die die Aufgaben gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW begleitend und regelmäßig übernimmt.

Die gpaNRW erachtet es für sinnvoll und wichtig, eine unabhängige prozessbegleitende Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen im Baubereich sicherzustellen. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz

<sup>24</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>25</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A usw.

<sup>26</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.

2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren und Nachtragswesen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Zudem ist die unabhängige Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Gefährdung verbunden (vgl. Kapitel 3.5 Allgemeine Korruptionsprävention).

Die Gemeinde kann für die Rechnungsprüfung die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW in Erwägung ziehen und z. B. eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder geeignete Bedienstete bestellen. Sie kann auch die Form der interkommunalen Zusammenarbeit mit einer anderen Kommune oder dem Kreis mittels einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wählen. Ziel sollte sein, zumindest bei Bauprojekten mit hohem Auftragsvolumen oder ab einer festzulegenden Wertgrenze, die Vergaben angesichts der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von Vergabemaßnahmen regelmäßig und unabhängig prüfen zu lassen.

→ **Empfehlung**

Zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Herscheid die Voraussetzungen für eine prozessbegleitende und unabhängige Vergabepfung inklusive der Nachträge und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.

## 3.5 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid hat die Vorgaben des KorruptionsbG in vielen Teilen umgesetzt. Es ist eine Person zum Korruptionsschutz benannt. Die vorhandene Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption ist veraltet.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>27</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

<sup>27</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

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

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

Die **Gemeinde Herscheid** setzt das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG) fast vollständig um. Es gibt eine „Dienstanweisung der Gemeinde Herscheid zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“. 2013 hat eine Schwachstellenanalyse stattgefunden. Darüber hinaus ist in der Gemeinde Herscheid eine Person zum Korruptionsschutz benannt. Dies erachten wir als sinnvoll, damit sie die Behördenleitung als fachkundige Person auf dem Gebiet der Korruptionsprävention unterstützt und Beschäftigte im Verdachtsfall Kontakt suchen können. Zum Aufgabengebiet einer Antikorruptionsbeauftragten gehört, Aktualisierungen zum KorruptionsbG aufzubereiten und damit die Belegschaft regelmäßig zu sensibilisieren.

Die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption vom 28. Dezember 2011 ist in Teilen veraltet. Eine neue Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist in Vorbereitung und sollte die Paragraphen und Formulierungen im KorruptionsbG stärker aufgreifen. Die Gemeinde Herscheid sollte auch den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) beachten. Die von der gpaNRW auf ihrer Homepage bereitgestellte Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention<sup>28</sup> ist der Gemeinde bereits bekannt.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte eine neue Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption aufstellen und neben den bereits vorhandenen Regelungen auf die Paragraphen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes eingehen und beschreiben, wie sie umzusetzen sind.

Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach grundlegend geändert, zuletzt in der aktuellen Fassung vom Juli 2023. Im neuen KorruptionsbG sind konkrete Vorgaben benannt, die öffentliche Stellen wie die Gemeindeverwaltung umsetzen müssen. Durch den Wegfall der Regelungen zur Anfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) haben sich darüber hinaus nahezu alle Paragraphen verschoben. Die Zusammenfassung der Bestimmungen in einer separaten Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erleichtert es den Beschäftigten, die umfassenden Regelungen zur Korruptionsbekämpfung in Gänze

<sup>28</sup> <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

zu erfassen und zu beachten. Nachfolgend beschreiben wir die wichtigsten erforderlichen Anpassungen der bestehenden Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Gemeinde Herscheid:

### **Vieraugenprinzip**

Eine wichtige Präzisierung hinsichtlich des Vieraugenprinzips findet sich nun statt in § 20 neuerdings in § 11 KorruptionsbG: Die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen zu treffen und auch auf sonstige korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete entsprechend anzuwenden.

### **Anfrage an das Wettbewerbsregister**

Die §§ 8 und 18 des vorherigen KorruptionsbG sind entfallen. Statt der Vergaberegisteranfragen gemäß § 8 KorruptionsbG alt (und Gewerberegisteranfragen gemäß § 19 Abs. 4 Mindestlohngesetz (MiLoG)) ist zum Schutz des Wettbewerbs für öffentliche Aufträge und Konzessionen am 01. Juni 2022 eine Abfragepflicht beim Bundeskartellamt, Abteilung Wettbewerbsregister, gemäß § 6 Abs. 1 WRRegG eingerichtet worden. Öffentliche Auftraggebende sind verpflichtet, vor der Erteilung eines Zuschlags für Liefer-, Dienst- und Bauleistungen mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer, beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich demjenigen Unternehmen vorliegen, das den Auftrag erhalten soll. Die Wettbewerbsregisterabfragen in der Gemeinde Herscheid werden zentral in der Vergabestelle durchgeführt. Bei beiden stichprobenartig ausgewählten Baumaßnahmen wurde die Auskunft über die zu beauftragende Firma nicht beigebracht (vgl. Kapitel 3.8 Maßnahmenbetrachtung).

### **Risiko- und Gefährdungsanalyse**

Hinsichtlich des Abschnitts 4 „Vorschriften zur Vorbeugung“ im KorruptionsbG gibt es noch Optimierungspotenzial für die Gemeinde Herscheid. Positiv ist, dass die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption aus dem Jahr 2011 unter Punkt 3 entsprechend § 10 KorruptionsbG verschiedene korruptionsgefährdete Bereiche benennt. Darüber hinaus sind Definitionen für Verfehlungen im Zusammenhang mit dem allgemeingültigen Korruptionsbegriff aufgeführt ebenso wie Ethik- und Verhaltensregeln zur Korruptionsvermeidung, insbesondere zur Annahme von Belohnungen und Geschenken. Sie beschreibt Korruptionsindikatoren und das Verhalten bei Korruptionsverdacht. In Anlage 1 gibt es darüber hinaus einen umfangreichen Katalog mit Fragen und Antworten zur weiteren Erläuterung des Themas.

Durch die Konferenz der Herscheider Fachbereichsleitungen erfolgte im Jahr 2013 eine Risikoanalyse für die gesamte Verwaltung auf der Grundlage eines Katalogs des Ministeriums des Innern NRW. Nach Aussage der Gemeinde sind keine Arbeitsbereiche festgestellt worden, für die eine besondere Korruptionsgefährdung nach KorruptionsbG bestehen würde. Eine weitergehende Analyse erfolgte daher nicht.

Gemäß der Vorgabe aus § 10 KorruptionsbG sind die „Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Dazu sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen“. Diese Vorschrift bezieht sich konkreter auf die jeweiligen Stellen in den Arbeitsbereichen als bisher in der Dienstanweisung aufgeführt.

In dem bereits erwähnten Anti-Korruptionserlass des Ministeriums wird dargelegt, dass das Ergebnis der Gefährdungsanalyse in einem so genannten Gefährdungsatlas zusammengefasst werden soll. Im Runderlass sind auch Fristen und Übergangsregelungen enthalten sowie der Hinweis auf die erforderliche Wiederholung der Gefährdungsanalyse: Der Gefährdungsatlas soll spätestens fünf Jahre nach der Bekanntmachung des vorherigen Gefährdungsatlasses fortgeschrieben werden oder wenn seit der letzten Gefährdungsanalyse organisatorische Änderungen eingetreten sind. Die beschriebenen Verfahrensschritte sollen einschließlich der tragenden Gründe in einer Art und Weise dokumentiert werden, dass sie im Falle einer Prüfung durch die in § 2 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes genannten Prüfeinrichtungen lückenlos nachzuvollziehen sind. Er sollte im Intranet zur Verfügung gestellt werden.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte zeitnah erneut eine Risiko- und Gefährdungsanalyse durchführen und die Ergebnisse in einem Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze zusammenfassen.

Um gesicherte Erkenntnisse aus der Praxis in Herscheid über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Bediensteten im Rahmen einer Risiko- und Gefährdungsanalyse bewährt. Dadurch haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Prozess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen, andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bei der Risiko- und Gefährdungsanalyse ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einer externen Moderation ablaufen. Die Befragung kann aber auch digital, beispielsweise über das Intranet, erfolgen. Sie sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung oder ggf. aus anderen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Existieren Einfallstore für Korruption z.B. durch Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?
- Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Kommune durchgeführt werden und wer profitiert?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z. B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?

#### **Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten**

Die Regelungen für die Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Gemeinde sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger wurden mit der Neueinführung des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung nun unter § 7 KorruptionsbG getroffen (alte Fassung: § 16 KorruptionsbG). Zur Herstellung von Transparenz sind sie verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist gegenüber dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch zu erteilen.

- Die Veröffentlichungspflicht der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Gemeinde Herscheid gemäß § 7 KorruptionsbG wird zentral überwacht. Die erforderlichen Angaben werden jährlich im Amtlichen Bekanntmachungsblatt der Gemeinde Herscheid veröffentlicht und sind darüber hinaus im Ratsinformationssystem der Gemeinde jederzeit digital abzurufen.

Gemäß § 8 KorruptionsbG (alte Fassung: § 17 KorruptionsbG) besteht die Pflicht des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes (LBG) vor Aufnahme der Tätigkeit in der Gemeinde dem Rat bekanntzumachen. Sie sind auch nach Eintritt in den Ruhestand weiterhin für fünf Jahre anzuzeigen. Darüber hinaus ist die Aufstellung über Art und Umfang der Nebeneinnahmen der dienstvorgesetzten Stelle nach § 53 LBG NRW vorzulegen.

- Die Anzeige der Nebentätigkeiten sowie Nebeneinnahmen des Bürgermeisters gemäß § 8 Abs. 2 KorruptionsbG in Verbindung mit § 53 LBG NRW gegenüber dem Gemeinderat erfolgt Anfang des Jahres im nicht öffentlichen Teil der Ratssitzung. Die Anzeige erfolgt auch an den Landrat. Die Informationsvorlage zur Ratssitzung im Januar 2024 wurde zur Prüfung vorgelegt.

## 3.6 Sponsoring

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

### → **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid hat Regelungen zum Thema Sponsoring in ihrer Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption verankert und einen Mustervertrag entwickelt. Die Haftungsfreistellung der Kommune wird bisher nicht vereinbart.

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

Die **Gemeinde Herscheid** nutzt Sponsoringleistungen als Finanzierungsquelle, z. B. wird die Finanzierung des Sportplatzes unterstützt oder die Digitalisierung des Bildungszentrums. Sponsoringvereinbarungen erfolgen gemäß Punkt 10 der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Grundsätzlich soll der Vertrag auf Basis des eigenen Muster-Sponsoringvertrages geschlossen werden. I.d.R. gilt ein Vertrag für eine definierte Aktion oder er wird zeitlich befristet bzw. eine Kündigungsfrist vereinbart. Darüber hinaus werden entstehende Nebenkosten dem Sponsoringgebenden übertragen.

Teilweise nutzt die Gemeinde die Vertragsformulare von den Sponsoringgebenden und geht damit das Risiko ein, übervorteilt zu werden. Andererseits bestehen Energiekonzerne oder Banken und Sparkassen ihrerseits oft darauf, jeweils deren Sponsoringverträge zu nutzen und sich anderenfalls nicht zu engagieren. Dem kann entgegengewirkt werden, wenn die eigenen Kriterien ebenfalls vereinbart werden. So sollte die Gemeinde zukünftig zusätzlich eine Klausel zur Haftungsfreistellung zum Schutz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindeverwaltung vereinbaren: Ersatzansprüche der Sponsoringgebenden oder etwaiger Dritter sollten ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind z. B. die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache oder die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

#### → **Empfehlung**

Um eine mögliche Ersatzpflicht der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Sponsoringgebenden zu vermeiden sollte jegliche Haftung der Gemeinde ausgeschlossen werden.

Der Inhalt des Sponsoringvertrages ist entscheidend für die steuerliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen. Im eigenen Vertragsmuster wird direkt festgelegt, dass die Gemeinde derzeit nicht mehrwertsteuerpflichtig ist. Im Beispielvertrag des Energieversorgers ist diese Vereinbarung nicht getroffen. Die Kämmerei muss die steuerliche Auswirkung eines Sponsoringvertrages prüfen, um eventuelle Steuernachforderungen zu vermeiden. Um dies sicherzustellen sollte eine verbindliche Regelung getroffen werden.

In Anspruch genommenes Sponsoring kann darüber hinaus transparent gemacht werden, indem jährlich über alle Sponsoringleistungen in einer Ratssitzung berichtet wird. Der Bericht kann zudem auf den Internetseiten der Gemeinde der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Diese Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung und dient der bestmöglichen Transparenz. Die Sponsoringpartner sollten dann im Sponsoringvertrag darüber informiert werden, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert sowie im jährlichen Bericht erscheinen werden. Entsprechend ist die im Mustervertrag vorgesehene Klausel der Vertraulichkeit anzupassen.

## 3.7 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 Gemeinde Herscheid vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 3.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

#### → Feststellung

Die Abweichungen vom Auftragswert sind in den beiden betrachteten Jahren sehr unterschiedlich. Die Über- und Unterschreitungen der einzelnen Auftragswerte sind stark schwankend. Nachtragsaufträge werden vergleichsweise selten schriftlich beauftragt.

*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. Für die Jahre 2022 bis 2024 hat die **Gemeinde Herscheid** insgesamt 40 Baumaßnahmen angegeben:

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2022 bis Oktober 2024

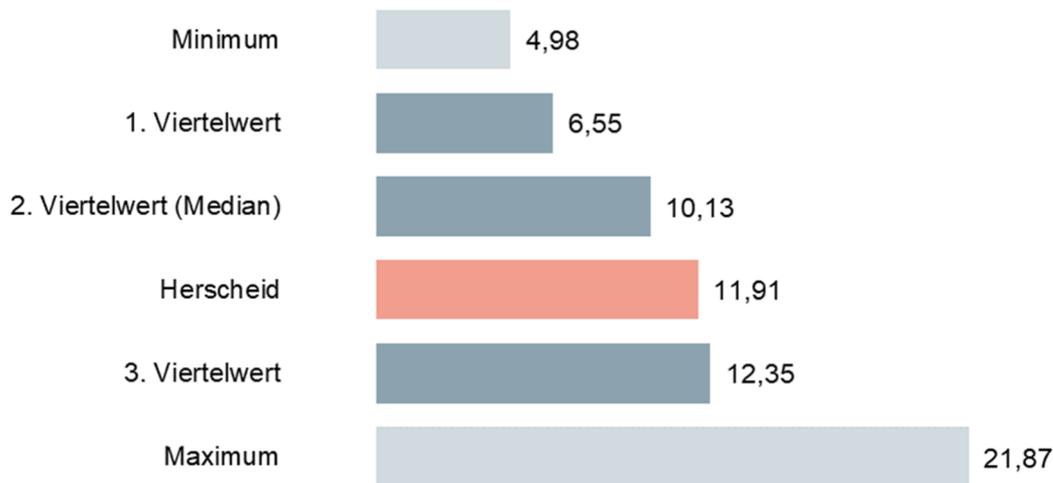
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	4.777.121	
Abrechnungssummen	4.961.908	
Summe der Unterschreitungen	436.190	9,13
Summe der Überschreitungen	620.977	13,00
<b>Summe der Abweichungen</b>	<b>1.057.167</b>	<b>22,13</b>

Im Jahr 2022 hat die Gemeinde Herscheid lediglich zwei Maßnahmen ab 10.000 Euro abgerechnet (91.000 Euro Auftragswert). Für diese beiden Maßnahmen haben wir keinen separaten Jahreswert ermittelt, sie fließen jedoch in die Berechnung des Durchschnittswertes aller 40 Maßnahmen der obenstehenden Tabelle ein. Im Vergleichsjahr 2023 hat die Gemeinde 23 Baumaßnahmen angegeben. Der Auftragswert betrug insgesamt 2,74 Mio. Euro. Im Folgejahr 2024 hat die Gemeinde 15 schlussgerechnete Bauvergaben mit einem Gesamtauftragswert in Höhe von 1,94 Mio. Euro angegeben. Der Auftragswert über alle drei Jahre betrug insgesamt 4,78 Mio. Euro netto.

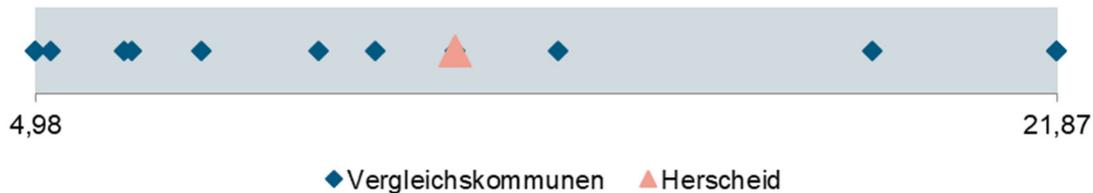
<sup>29</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Im Vergleichsjahr 2023 kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von über 326.000 Euro. Davon sind sechs Überschreitungen in Höhe von insgesamt rund 69.000 Euro und 16 Unterschreitungen in Höhe von über 257.000 Euro. Bei einer Bauvergabe handelte es sich um einen Pauschalvertrag (Container für Flüchtlinge). Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Für die Gemeinde Herscheid ergibt sich damit eine Kennzahl in Höhe von 11,91 Prozent ( $326.614 \times 100 / 2.741.976$ ):

#### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2023



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



Mit der Kennzahl der prozentualen Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert in Höhe von knapp zwölf Prozent ordnet sich die Gemeinde Herscheid im Vergleichsjahr 2023 im interkommunalen Vergleich in der Hälfte der Kommunen mit den höheren Abweichungen ein.

Im Jahr 2024 hat die Gemeinde 15 Vergaben schlussgerechnet. Die Kennzahl der Abweichungen lautet hier 37,54 Prozent ( $729.679 \times 100 / 1.943.866$ ) und stellt das Maximum in diesem Jahr. Grund ist, dass bei einer Baumaßnahme im Jahr 2024 eine gravierende Abweichung zwischen Auftragswert und Abrechnungssumme entstanden ist. Im Leistungsverzeichnis ist seitens des beauftragten Planungsbüros ein Fehler unterlaufen: Als Grundlage für das Leistungsverzeichnis der Ausschreibung wurde ein Abbruch- und Entsorgungskonzept erstellt. Bei der Prüfung der Unterlagen ist nicht aufgefallen, dass die zu entsorgenden Mengen fälschlicherweise viel zu gering ausgewiesen waren. Statt auf den für eine Fachfirma offensichtlich zu erkennenden Fehler hinzuweisen, hat sie den Fehler der falsch ausgeschriebenen Menge ausgenutzt

und einen eklatant hohen Einheitspreis für diese Position angegeben. Dieser Sachverhalt wäre bei der konsequenten Auswertung des Preisspiegels über die eingegangenen Angebote<sup>30</sup> zu erkennen gewesen. Während der Bauausführung hat das Abbruchunternehmen darüber hinaus Schadstoffe gefunden, die bei vorherigen Beprobungen nicht aufgefallen sind. Beides hat in der Folge zu Nachverhandlungen geführt, und nach langer Rechtsstreitigkeit haben sich die Gemeinde und das Abbruchunternehmen auf einen Nachtrag mit Pauschalpreis geeinigt. Ohne diese Baumaßnahme hätte die Kennzahl im Jahr 2024 statt 37,54 nur 14,45 Prozent betragen, also knapp mehr als im Vergleichsjahr 2023. Tatsächlich ergibt sich über die drei Jahre 2022 bis 2024 mit allen Baumaßnahmen der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von über 22 Prozent.

Bei näherer Betrachtung der 40 Baumaßnahmen der Jahre 2022 bis 2024 fällt auf, dass die Abrechnungswerte im Vergleich zu den Auftragswerten erhebliche Schwankungen in einzelnen Projekten aufweisen: Zehn Aufträge wurden mit der Schlussrechnung überschritten, teilweise um bis zu 50 Prozent<sup>31</sup>. Insgesamt betragen die Überschreitungen fast 621.000 Euro. 29 Aufträge wurden unterschritten, einer sogar nur mit rund der Hälfte des Auftragswertes abgerechnet. Insgesamt beträgt die Summe der Unterschreitungen rund 436.000 Euro. Eine Maßnahme für eine Container-Lieferung wurde abgerechnet wie beauftragt. Zur besseren Nachvollziehbarkeit wurde die entsprechende Auswertung in dem Interview-Gespräch über das Vergabewesen zur Verfügung gestellt.

Die Gemeinde sollte Sorge tragen, dass nicht regelmäßig höhere Mengensätze ausgeschrieben werden mit dem Ziel, die ursprünglichen Auftragswerte während der Baudurchführung möglichst nicht zu überschreiten. Damit werden unnötig Haushaltsmittel gebunden. Auch können häufige oder erhebliche Abweichungen von den Auftragswerten Auftrag nehmende Firmen veranlassen, Nachforderungen zu stellen oder mit der Gemeinde bei Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragssumme aufgrund von „entgangenem Gewinn“ über vertraglich festgelegte Einheitspreise verhandeln zu wollen. Dies kann zu Auftragsänderungen und damit verbundenen Zeitverzögerungen in der Bauausführung führen.

Grundsätzlich können Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert nicht immer verhindert werden, insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und im Erdreich. Wesentliche Ansatzpunkte für eine reelle Ausschreibung sind angemessene Vorlaufzeiten für eine abgeschlossene Entwurfsplanung, eine ausreichende Grundlagenermittlung (Gutachten, Sondierungen, Kernbohrungen usw.) sowie eine möglichst exakte Leistungsbeschreibung und Mengenermittlung. Hierfür sollten ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitgestellt werden. Nachträglich oder gar während der Bauausführung sollten keine Änderungen mehr vorgenommen werden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsüberschreitungen und Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Ein Baukostencontrolling sollte komplexe, wichtige oder Bauprojekte mit hohem Auftragsvolumen begleiten, die anschließend ausgewertet werden. Die Analyseergebnisse sollten bei zukünftigen gleichartigen Bauvorhaben angewandt werden.

<sup>30</sup> Mittels Preisspiegel können die dargestellten Einheitspreise im Firmenvergleich ausgewertet werden, um auffällige Einheitspreise auszumachen. Auch lässt sich bei Bedarfs- oder Alternativpositionen, die nicht in die submittierte Gesamtsumme einfließen, die Seriosität einer Firma erkennen. Manche spekulieren mit einem völlig überhöhten Preis auf die Ausführung; gleiches gilt bei Stundenlohn- oder Maschinenarbeiten oder wie im vorliegenden Fall – für eine Fachfirma – erkennbar zu niedrig ausgeschrieben Mengen.

<sup>31</sup> Ohne Berücksichtigung der vorher beschriebenen Maßnahme, die fast mit dem Fünffachen des Auftragswertes abgerechnet wurde.

→ **Empfehlung**

Hohe Auftragsabweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Herscheid aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der transparenten Haushaltsführung in anstehenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden.

Einen weiteren Beitrag zum Umgang mit und zur Reduzierung von Nachträgen kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

### 3.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid verfügt in ihrer Vergabedienstanweisung nur über wenige Regelungen für den Umgang mit Nachträgen und Erweiterungsaufträgen. Die erforderliche vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen wird außer Acht gelassen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert 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.*

Die **Gemeinde Herscheid** hat in ihrer Vergabedienstanweisung aus dem Jahr 2012 unter Punkt 14 „Nachträge und Erweiterungsaufträgen“ die Regelungen getroffen, dass bei Erfordernis Nachträge schriftlich einzuholen und zu beauftragen sind. Nachtragsangebote „sind auf der Grundlage der Preisvereinbarungen des Hauptangebotes“ zu prüfen sowie bei unvorhergesehenen Massenerhöhungen ist eine Auftragserweiterung zu veranlassen.

Die aktuellen vergaberechtlichen Vorgaben sind nicht benannt und sollten in der neuen Vergabedienstanweisung aufgegriffen werden. Besonders im Bauwesen ist es häufig der Fall, dass es aufgrund geänderter Voraussetzungen im Zuge der Maßnahmendurchführung zu Anpassungen der beauftragten Leistungen durch Nachträge oder Auftragserweiterungen kommt. Die Gründe werden derzeit zwar in der jeweiligen Bedarfsstelle erfasst und bei Bedarf ausgewertet,

weil dort auch die jeweils gleichartigen Leistungen vergeben werden. Die wirtschaftliche Bewertung und Auswirkungen auf den Haushalt werden jedoch i.d.R. nicht dokumentiert. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen Nachträge und Auftragsänderungen meist keiner vergaberechtlichen Betrachtung unterziehen und sich mit dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung nicht auseinandersetzen. Daher sollten die ausschreibenden Stellen die zentrale Vergabestelle im Sinne eines Nachtragsmanagements zukünftig einbeziehen (vgl. Kapitel 3.4.1 Organisatorische Regelungen).

Die Vergabevorschriften definieren unterschiedliche Voraussetzungen, Nachtrags- oder Änderungsaufträge ohne ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs. 3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert. Bei Bauleistungen im Oberschwellenbereich dürfen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für die Nachbeauftragung von Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass Vertragsänderungen gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B, die nicht zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, eines neuen Vergabeverfahrens bedürfen. Es handelt sich in diesem Fall um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag. Alle Vergabeentscheidungen, insbesondere bei Fördermittelfördermaßnahmen, müssen nachvollziehbar dokumentiert werden. Der Tragweite dieser Vorschriften sind sich die Beschaffungsstellen meist nicht bewusst.

Bei nur sechs von 40 Vergabemaßnahmen in den drei betrachteten Jahren gab es förmliche Nachtragsaufträge in Höhe von rund 135.600 Euro, das sind nur 15 Prozent. Im Vergleichsjahr 2023 gab es bei den 23 Vergaben nur drei förmliche Nachträge in Höhe von rund 87.400 Euro. Im Vergleich zum Gesamtauftragswert 2023 in Höhe von 2.741.976 Euro sind das 3,2 Prozent. Im interkommunalen Vergleich liegt Herscheid damit über dem Median mit 2,7 Prozent.

Bei erkennbar erforderlichen Nachträgen müssen Leistungen gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B schriftlich beauftragt werden. Dies erhöht auch die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung, insbesondere wenn der neue Auftragswert auf dem Nachtragsauftragsschreiben ausgewiesen wird. Dafür wurde bei der betrachteten Baumaßnahme mit Nachtrag ein Formblatt aus dem VHB Bund verwendet und somit Punkt 14 der Vergabedienstanweisung zur Ausweisung der neuen Auftragssumme entsprochen. Mengenmehrungen werden in Herscheid allerdings ebenso wie in anderen Kommunen meist ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht konsequent dokumentiert und begründet. Im Übrigen sollten auch mündlich erteilte Nachträge auf der Baustelle schriftlich bestätigt werden. Diese sollen zwar grundsätzlich vermieden werden, kommen in der Praxis jedoch immer wieder vor.

Die Mitwirkung politischer Gremien gilt auch für die Bestätigung der Auftragserweiterungen bzw. der neuen Auftragssummen. Diesbezüglich verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapitel 3.4.1 Organisatorische Regelungen zur Mitwirkung von Rat und Ausschüssen unter dem Aspekt der möglichen Verzögerungen durch die Abstimmung mit dem Sitzungskalender oder dem Einholen von Eilbeschlüssen bei Nachträgen im Bauablauf in besonderem Maße.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte den Umgang mit den Nachtragsaufträgen und Auftragsänderungen und die Zuständigkeit der vergaberechtlichen Prüfung in der neuen Dienstanweisung

differenziert regeln und Nachtragsaufträge regelmäßig schriftlich erteilen. Dies gilt auch bei erkennbar hohen Minderleistungen, um die gebundenen Haushaltsmittel wieder freizugeben.

Die Gemeinde Herscheid nimmt bisher keine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Eine solche Analyse bei bestimmten Auftragsvolumen oder bei vergleichbaren Aufträgen könnte jedoch weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Strategien von Bietenden liefern. Wir verweisen auf das vorangegangene Kapitel 2.7.1 „Abweichungen vom Auftragswert“ mit Aussagen über die Häufigkeit und Höhe der Abweichungen und der geringen Anzahl der förmlich beauftragten Nachträge. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Korruptionsprävention an.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte die Auftragsänderungen und Nachträge nach Abschluss der Maßnahmen systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit der Abweichungen sowie der beteiligten Unternehmen. Die daraus gezogenen Erkenntnisse sollte sie zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen.

## 3.8 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid hat in der Durchführung der Vergabeverfahren teilweise geltendes Recht nicht beachtet: Die Gemeinde kam z. B. bei einer betrachteten Maßnahme den Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten für Vergaben gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A nicht nach und hat die Anfrage gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz nicht durchgeführt. Das Abnahmeprotokoll über die förmliche Bauabnahme gemäß § 12 VOB/B wurde nicht erstellt bzw. nicht vollständig ausgefüllt. Die Gemeinde Herscheid hat die festgestellten Rechtsverstöße anerkannt und mit knappen personellen Ressourcen begründet. Durch die Neubesetzung der Vergabestelle und die neue Vergabedienstanweisung ist für die Zukunft Abhilfe geschaffen.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 3.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>				
F1	Die Gemeinde Herscheid nutzt für öffentliche Ausschreibungen und EU-weite Vergaben grundsätzlich die Vergabestelle des Märkischen Kreises, führt jedoch auch eigene Vergabeverfahren durch. Die Vergabedienstanweisung entspricht nicht der aktuellen Rechtslage. Demzufolge sind die Vergabeakten teilweise unvollständig.	80	E1.1 Die Gemeinde Herscheid sollte alle Mitarbeitenden, die mit Vergaben zu tun haben, regelmäßig oder anlassbezogen im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention schulen. Für die Vergabestelle müssen ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden.	82
			E1.2 Die Gemeinde Herscheid sollte die Aufgaben einer Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz bündeln. Zu dem Zweck sollte sie einen geeigneten Workflow aufstellen und die Vorgaben in einer neuen Vergabedienstanweisung definieren.	84
			E1.3 Die Gemeinde Herscheid sollte wie geplant die Vergabedienstanweisung aktualisieren. Die Dienstanweisung sollte zwischen Verfahren, die die Vergabestelle des Märkischen Kreises (IKVS) und denen, die die Gemeinde in eigener Regie durchführt, unterscheiden. Es sollten klare Zuständigkeitsregelungen aufgenommen und interne Wertgrenzen für die Nutzung der IKVS und der eigenen Vergabestelle festgelegt werden. Davon sollte nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden dürfen.	86
			E1.4 Die Gemeinde Herscheid sollte auf vollständige Vergabeakten und Projektordner achten. Dies gilt auch für nicht selbst durchgeführte Vergabeverfahren und insbesondere bei Fördermaßnahmen.	87
			E1.5 Die Gemeinde Herscheid sollte auf die Bestätigung der Vergabeentscheidung durch politische Gremien verzichten.	88

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Gemeinde Herscheid führt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung ihrer Vergaben im Sinne des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW durch. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde bisher nicht.	88	E2	Zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Herscheid die Voraussetzungen für eine prozessbegleitende und unabhängige Vergabeprüfung inklusive der Nachträge und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.	89
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die Gemeinde Herscheid hat die Vorgaben des KorruptionsbG in vielen Teilen umgesetzt. Es ist eine Person zum Korruptionsschutz benannt. Die vorhandene Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption ist veraltet.	89	E3.1	Die Gemeinde Herscheid sollte eine neue Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption aufstellen und neben den bereits vorhandenen Regelungen auf die Paragraphen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes eingehen und beschreiben, wie sie umzusetzen sind.	90
			E3.2	Die Gemeinde Herscheid sollte zeitnah erneut eine Risiko- und Gefährdungsanalyse durchführen und die Ergebnisse in einem Gefährdungsatlas über die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze zusammenfassen.	92
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Gemeinde Herscheid hat Regelungen zum Thema Sponsoring in ihrer Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption verankert und einen Mustervertrag entwickelt. Die Haftungsfreistellung der Kommune wird bisher nicht vereinbart.	93	E4	Um eine mögliche Ersatzpflicht der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Sponsoringgebenden zu vermeiden sollte jegliche Haftung der Gemeinde ausgeschlossen werden.	94
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in den beiden betrachteten Jahren sehr unterschiedlich. Die Über- und Unterschreitungen der einzelnen Auftragswerte sind stark schwankend. Nachtragsaufträge werden vergleichsweise selten schriftlich beauftragt.	95	E5	Hohe Auftragsabweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Herscheid aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der transparenten Haushaltsführung in anstehenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden.	98
F6	Die Gemeinde Herscheid verfügt in ihrer Vergabedienstanweisung nur über wenige Regelungen für den Umgang mit Nachträgen und Erweiterungsaufträgen. Die erforderliche vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen wird außer Acht gelassen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	98	E6.1	Die Gemeinde Herscheid sollte den Umgang mit den Nachtragsaufträgen und Auftragsänderungen und die Zuständigkeit der vergaberechtlichen Prüfung in der neuen Dienstanweisung differenziert regeln und Nachtragsaufträge regelmäßig schriftlich erteilen. Dies gilt auch bei erkennbar hohen Minderleistungen, um die gebundenen Haushaltsmittel wieder freizugeben.	99

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.2 Die Gemeinde Herscheid sollte die Auftragsänderungen und Nachträge nach Abschluss der Maßnahmen systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit der Abweichungen sowie der beteiligten Unternehmen. Die daraus gezogenen Erkenntnisse sollte sie zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen.	100
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>				
F7	Die Gemeinde Herscheid hat in der Durchführung der Vergabeverfahren teilweise geltendes Recht nicht beachtet: Die Gemeinde kam z. B. bei einer betrachteten Maßnahme den Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten für Vergaben gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A nicht nach und hat die Anfrage gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz nicht durchgeführt. Das Abnahmeprotokoll über die förmliche Bauabnahme gemäß § 12 VOB/B wurde nicht erstellt bzw. nicht vollständig ausgefüllt. Die Gemeinde Herscheid hat die festgestellten Rechtsverstöße anerkannt und mit knappen personellen Ressourcen begründet. Durch die Neubesetzung der Vergabestelle und die neue Vergabedienstanzweisung ist für die Zukunft Abhilfe geschaffen.	100	E7.1 Die Gemeinde muss die Rechtsvorschriften hinsichtlich der Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A und der Anfrage gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz einhalten.	
			E7.2 Die Gemeinde Herscheid sollte auf eine kumulierte Schlussrechnung bestehen. Ggf. sollte sie dies in die Vertragsbedingungen aufnehmen oder im Auftragsschreiben vereinbaren. Darüber hinaus sollte sie immer die förmliche Bauabnahme gemäß § 12 VOB/B durchführen und die Gewährleistungsfrist ausweisen.	

## 4. Personal, Organisation und Informationstechnik

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Herscheid im Prüfgebiet Personal, Organisation und Informationstechnik 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.

#### **Personal, Organisation und Informationstechnik**

Die Gemeinde Herscheid hat die Herausforderungen in Bezug auf die Kernthemen wie Fachkräftemangel, demografischer Wandel, Generationenwechsel sowie die steigenden Anforderungen an die Digitalisierung und die IT-Sicherheit grundsätzlich im Blick. Wir haben gute, gelebte und sachgerechte Strukturen vorgefunden. Diese hat die Gemeinde Herscheid auch bereits mehrheitlich dokumentiert oder durch Konzeptionen abgesichert. Neuen Themenfeldern und Problemstellungen begegnet die Gemeinde Herscheid aufgeschlossen.

Wie viele Kommunen im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen steht auch die Gemeinde Herscheid vor der täglichen Aufgabe, ihre Handlungsfähigkeit mit einem recht überschaubaren und gleichzeitig älter werdenden Personalkörper zu erhalten. Eine Fülle von Wissen und Aufgaben, zum Teil aus verschiedenen Fachrichtungen, bündeln sich nicht selten in einer Person. Dies birgt ein Risiko, besonders im Hinblick auf Wissensverluste. Dessen ist sich die Gemeinde Herscheid zwar bewusst, jedoch kann sie dieses aufgrund des stetigen Erfordernisses in der Aufgabenwahrnehmung zu priorisieren, derzeit nur schwer minimieren.

Die Gemeinde Herscheid sollte geeignete, verbindliche Dokumentationen ihrer Prozesse entwickeln und diese den Mitarbeitenden zugänglich machen. Eine fehlende Verschriftlichung der Strukturen wurde im Verlauf der Prüfung im Prüfgebiet Personal, Organisation und Informationstechnik stellenweise deutlich. So wäre zum Beispiel das Vorhalten von Checklisten zu Arbeitsabläufen im Zusammenhang mit Personalveränderungen wünschenswert. Gleiches gilt für den Umgang mit IT-Berechtigungen.

Darüber hinaus hat die Gemeinde Herscheid in allen Themenbereichen rund um die Digitalisierung noch Potenzial. Mit Blick auf eine effiziente Wahrnehmung von Aufgaben könnte dies einen echten Mehrwert für die Verwaltung bringen. Die größte Herausforderung stellt die noch zu geringe Prozess- und Projektorientierung dar. Im Hinblick auf die Nutzung der digitalen Angebote für Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Herscheid fehlt es noch an Akzeptanz. Die zum Teil vorhandenen digitalen Prozesse werden durch die externen Nutzer bisher nur wenig in Anspruch genommen.

Im Fazit verfügt die Gemeinde Herscheid über solide Grundlagen. Um auch in Zukunft ihr Leistungsangebot aufrecht zu erhalten und somit handlungsfähig zu bleiben, sollte die Gemeinde die Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Digitalisierung ausschöpfen und auch dem Thema Prozessmanagement noch mehr Aufmerksamkeit schenken.

## 4.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 4.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Bereich Personal, Organisation und Informationstechnik (IT) ist darauf ausgerichtet, die Kommunen dabei zu unterstützen, ihre Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Wir prüfen in diesem Zusammenhang, inwieweit die Kommunen Vorkehrungen getroffen haben, um den Herausforderungen zu begegnen, vor denen alle Kommunen gleichermaßen stehen:

- Fachkräftemangel,
- demografischer Wandel,
- gesellschaftlicher Wandel und Generationenwechsel,
- zunehmende und komplexer werdende Aufgaben,
- steigende Anforderungen an die Digitalisierung,
- hohe IT-Sicherheitsanforderungen und
- eine heterogene IT-Landschaft.

Die gpaNRW betrachtet die Themen Personal, Organisation und IT nicht isoliert. Wir verfolgen in dieser Prüfung einen Ansatz, der themenübergreifend Antworten auf folgende Leitfragen geben soll:

- **Zielausrichtung und Handlungsrahmen:** Hat die Kommune hinreichende Ziel- und Planungsvorgaben gemacht, um den zuvor vorgenannten Herausforderungen gerecht werden zu können?
- **Personalressourcen:** Welche Personalressourcen und -strukturen stehen der Kommune zur Verfügung, um die eigenen Ziele zu erreichen?
- **Organisation von Arbeitsabläufen:** Hat die Kommune Arbeitsläufe so organisiert, dass Personal- und IT-Ressourcen möglichst zielgerichtet eingesetzt werden?
- **Digitalisierungsniveau:** Was hat die Kommune durch die Verzahnung von Personal, Organisation und IT im Bereich der Digitalisierung bereits erreicht?

Diese Prüfung hat den Charakter eines sog. „Schnellchecks“. Das heißt, dass die gpaNRW auf eine vertiefende, umfassende Betrachtung verzichtet. Wir beschränken uns stattdessen auf wenige, ausgewählte Aspekte und Indikatoren, um die vorgenannten Leitfragen zu beantworten. Dabei handelt es sich um Aspekte, die für jede Kommune unabhängig von ihrer Größenordnung für ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln wesentlich sind. Wir bewerten diese Aspekte im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit und zeigen gegebenenfalls bestehende Risiken auf. Über den interkommunalen Vergleich erhalten die Kommunen zudem in allen Prüfungsaspekten eine Standortbestimmung.

Im Rahmen der Prüfung im Prüfgebiet Personal, Organisation und IT erhebt die gpaNRW die erforderlichen Bewertungsgrundlagen. Dies erfolgt über strukturierte Datenabfragen, Fragebögen und standardisierte Interviews zu einzelnen Themenfeldern. Die zu den Wertungskriterien gebildeten Erfüllungsgrade und Kennzahlen bilden den Ausgangspunkt unserer Analysen. Beim Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW inwieweit eine Kommune die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus. Den Erfüllungsgrad stellt die gpaNRW zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

## 4.4 Zielausrichtung und Handlungsrahmen

Zukunftsfähig zu sein bedeutet insbesondere, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung jederzeit handlungsfähig bleibt. Risiken für die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen ergeben sich vor allem aus ihrer Personalstruktur, in der z. B. ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht der Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fach- und Erfahrungswissen sowie Fähigkeiten muss in der Folge bewältigt werden, sondern auch die zunehmenden und komplexer werdenden Aufgaben durch das verbleibende Personal. Für den öffentlichen Dienst wird es zunehmend schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung auf Basis gut organisierter Prozesse kann die Probleme zwar nicht alleine lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,

- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen und spezielle Fachkenntnisse durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- digitale Arbeitsangebote die Kommune als Arbeitgeberin noch attraktiver machen.

Dabei sind die Kommunen in der formalen und inhaltlichen Gestaltung ihrer Zielausrichtung grundsätzlich frei. Sie können ihre individuellen Stärken nutzen sowie Maßnahmen planen, um vorhandene Schwächen auszugleichen und Chancen zu ergreifen, um die Risiken zu minimieren.

Letztendlich muss die organisatorische und konzeptionelle Arbeit der Kommune aber auch in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Die gpaNRW prüft daher zu ausgewählten Teilaspekten, inwiefern die Kommune bereits zweckmäßige Maßnahmen plant oder ergriffen hat.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid weist gelebte, sachgerechte Strukturen auf, die zu großen Teilen durch dokumentierte Entscheidungen und Konzeptionen abgesichert sind. Es bestehen vereinzelt Möglichkeiten, die solide Ausgangsposition noch weiter zu verbessern.

*Eine Kommune sollte wesentliche strategische Entscheidungen treffen bzw. Planungsvorgaben machen und dokumentieren, an denen die Personalressourcen, die IT sowie die erforderliche Arbeitsorganisation ausgerichtet werden können. Dies bedingt, dass jederzeit alle entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen adäquat zur Verfügung stehen. Daraus leiten wir Einzelanforderungen für nachstehende Teilaspekte ab:*

- *Personalplanung: Um Fluktuationen wirkungsvoller begegnen zu können, sollte eine Kommune mittelfristig ihr Personal konkret planen. Dabei sollte sie die Themen Personalbedarf, Personalqualifizierung, Personalbeschaffung und Personalfreistellung einbeziehen.*
- *Aufgabenerledigung: Im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung sollte eine Kommune regelmäßig Aufgabenkritik betreiben. Sie sollte insbesondere überprüfen, welche Aufgaben sie langfristig weiterhin selbst erledigen kann. Sie sollte in diesem Zusammenhang reflektieren, in welchen Bereichen z. B. Kooperationen oder Auslagerungen sinnvoll sind, um den eigenen Personaleinsatz zielgerichtet zu steuern.*
- *Prozessgestaltung: Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen, um ihre Ressourcen gebündelt zielgerichtet einzusetzen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Zu diesen Zielen sollte auch die Prozessoptimierung zählen. Eine Kommune sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird.*
- *IT-Betrieb und digitale Transformation (Digital Governance): Eine Kommune sollte ihre IT und die digitale Transformation an konkreten Zielvorgaben ausrichten und diese regelmäßig fortschreiben. Sie sollte den Weg zur Zielerreichung festlegen und die Einhaltung kontinuierlich überprüfen, um bei Abweichungen rechtzeitig gegensteuern zu können.*

- **IT-Sicherheit:** Eine Kommune sollte Entscheidungen über technische und organisatorische IT-Sicherheitsmaßnahmen auf der Grundlage einer fundierten Risikoanalyse treffen, um bedarfsgerecht agieren zu können. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und deren Folgen auseinandersetzt. Daraus sollte sie Maßnahmen ableiten, die sowohl auf die Prävention als auch auf die Intervention gerichtet sind.

Zu den vorgenannten Einzelanforderungen haben wir alle Vergleichskommunen befragt, um daraus ermitteln zu können, inwieweit die Kommune bereits die entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen adäquat zur Verfügung stellen kann. Aus diesen Kriterien setzt sich entsprechend die Bewertung in einem Erfüllungsgrad zusammen.

Die **Gemeinde Herscheid** ordnet sich im Gesamtvergleich wie folgt ein:

#### Erfüllungsgrad Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024

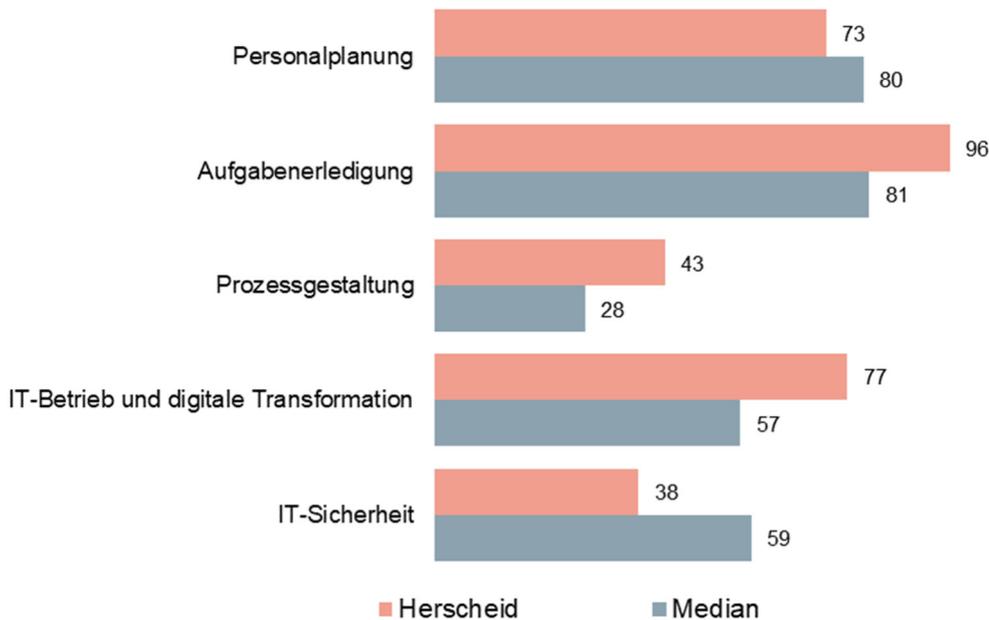


In diesen interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Ein Vergleich der Teilerfüllungsgrade zeigt Optimierungsmöglichkeiten bezogen auf die Einzelanforderungen auf:

### Teilerfüllungsgrade Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024



Die Positionierung der Gemeinde Herscheid im interkommunalen Vergleich wird durch die Strukturen in den Bereichen Personalplanung, Aufgabenerledigung und digitale Transformation positiv beeinflusst.

Im Bereich der **Personalplanung** berücksichtigt die Gemeinde Herscheid zukünftige Anforderungen kurz- bis mittelfristig. Sie hat zum Beispiel die Stellen in einem von hoher Arbeitsbelastung betroffenen Bereich aufgestockt. Da trotz neuer Baugebiete die Einwohnendenzahl rückläufig ist, besteht aktuell weniger Handlungsbedarf im Hinblick auf zusätzliche Aufgaben bzw. ein erhöhtes Arbeitsaufkommen in Aufgabenbereichen, welche von Einwohnendenzahlen stärker beeinflusst werden.

Es liegen aktuelle Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile vor. Die Qualifikationen der Mitarbeitenden dokumentiert die Gemeinde Herscheid in den Personalakten. Die vorhandenen Kompetenzen der Mitarbeitenden sowie mögliche Kompetenzlücken werden erfasst. Aufgrund des Fachkräftemangels geht die Gemeinde Herscheid bei der Stellenbesetzung jedoch auch Kompromisse in Bezug auf die Qualifikation von Mitarbeitenden ein. Sie ermöglicht entsprechende Fort- und Weiterbildungen zum Erreichen der notwendigen Kompetenzen. Nahezu alle Stellen sind aktuell mit Hilfe externer Unterstützung bewertet worden. Um ihr Personal auf einer soliden Basis planen zu können, orientiert sich die Gemeinde Herscheid zur Stellenbemessung am Kennzahlenset der gpaNRW. Aufgrund der Größe der Verwaltung vereinen sich im Regelfall mehrere Aufgaben in einer Stelle. Deshalb verzichtet Herscheid auf detailliertere Stellenbemessungen.

Die Gemeinde Herscheid bildet im Rahmen der Möglichkeiten einer kleinen Verwaltung auch Nachwuchskräfte aus. Neben den klassischen Verwaltungsberufen bietet sie auch einen Ausbildungsplatz zur Fachkraft für Sport- und Bäderbetriebe an. Geeignete Ausbilderinnen und Ausbilder sind in Herscheid vorhanden.

Strategien zum Umgang mit Personalfluktuations und Abläufe zur Stellenbesetzung sind in der Gemeinde Herscheid vorzufinden. Ausführungen zur Umsetzung dieser folgen im Kapitel 4.6.1 Personalmanagement.

Personelle Veränderungen bedingen auch ein Reagieren der IT Abteilung. Insbesondere müssen Berechtigungen eingerichtet oder gelöscht werden. Dieses Verfahren ist in Herscheid derzeit noch nicht formalisiert. Die Vergabe oder das Löschen von Berechtigungen erfolgt einzelfallbezogen. Checklisten zur Organisation der Arbeitsabläufe im Zusammenhang mit personellen Veränderungen hat die Gemeinde Herscheid noch nicht erarbeitet.

→ **Empfehlung**

Den Umgang mit IT-Berechtigungen von Mitarbeitenden sollte die Gemeinde Herscheid in einem einheitlichen Prozess verschriftlichen. Ein fester Ablauf von Arbeitsschritten kann hierdurch automatisch angestoßen werden. Dieses Vorgehen minimiert Risiken und vermeidet Fehler.

Im Rahmen ihrer **Aufgabenerledigung** priorisiert die Gemeinde Herscheid ihre Tätigkeiten sowohl informell auf der Arbeitsebene als auch auf Basis der Beschlüsse der Gremien. Darüber hinaus richten sich die Prioritäten nach den gesetzlichen Vorgaben. Auf eine Dokumentation verbunden mit einer festen Vorgabe der Reihenfolge verzichtet Herscheid, da sich das vorgenannte Verfahren bewährt hat. Darüber hinaus bündelt sich häufig ein vielfältiges Aufgabenspektrum in einer Person. Eine Priorisierung erfolgt daher im alltäglichen Geschäft anlassbezogen durch die Mitarbeitenden. Im Falle von Unsicherheiten suchen diese die Abstimmung mit den jeweiligen Führungskräften. Aus Sicht der gpaNRW ist eine formale Priorisierung von Aufgaben im Hinblick auf die Sicherstellung der Aufgabenerledigung grundsätzlich sinnvoll. Da das Verfahren in der Gemeinde Herscheid aber etabliert und praktikabel ist, verzichtet die gpaNRW an dieser Stelle auf weitergehende Empfehlungen.

Ziele und Leistungsstandards ergeben sich unter anderem aus dem Gemeindeentwicklungskonzept „Herscheid 2025“. Ein Controlling erfolgt z. B. durch politische Arbeitsgruppen sowie im Rahmen der Haushaltsaufstellung. Darüber hinaus betreibt die Gemeinde Herscheid eine regelmäßige Aufgabenkritik, um vorhandene Ressourcen sinnvoll zu verwenden. Diese erfolgt nicht nur beim Ausscheiden von Mitarbeitenden, sondern regelmäßig, z. B. im Zusammenhang mit der Prüfung von interkommunalen Kooperationen. Detailliertere Ausführungen zur Interkommunalen Zusammenarbeit in Herscheid finden sich in Kapitel 4.5 Personalressourcen.

Das Thema **Prozessgestaltung** ist derzeit vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Digitalisierung präsent. Eine Software zur Prozessmodellierung hat die Gemeinde bisher noch nicht beschafft. In Gesprächen mit der Gemeinde wurde deutlich, dass im Rahmen der Digitalisierungsstrategie aus dem Jahr 2019 erste Ziele beschrieben sind, welche mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt werden. Hierbei steht im Vordergrund, die Prozesse zukunftsfähig zu gestalten und mit ihrer Optimierung zu einer Entbürokratisierung der Verwaltung beizutragen. Verwaltungsweit verbindliche Regeln und Rahmenbedingungen hat die Gemeinde Herscheid teilweise festgelegt.

Solche Rahmenbedingungen und Ziele bilden die Grundlage, Prozesse zu identifizieren und zu priorisieren. Sie sind die Basis dafür, Wissen zu konservieren, Optimierungspotenziale zu ermitteln und den Erfolg dieser Optimierungen langfristig zu kontrollieren. Eine erste Priorisierung ist im Hinblick auf die Digitalisierung der Verwaltung im Rahmen der Digitalisierungsstrategie erfolgt.

Aus Sicht der gpaNRW birgt Prozessgestaltung und –Optimierung Potenzial für einen effektiven und effizienten Einsatz von Personal- und Sachmitteln. Im Hinblick auf die ansteigenden finanziellen Belastungen der Kommunen sowie die drohenden personellen Engpässe durch den demografischen Wandel, kann ein gutes Prozessmanagement dazu beitragen, die eigene Handlungsfähigkeit abzusichern. Im Verlauf der Gespräche mit der Gemeinde Herscheid stellte sich heraus, dass diese bereits im Bereich der IT eine Stelle für ein zentrales Prozessmanagement eingerichtet hat, um sich hier künftig besser zu positionieren.

→ **Empfehlung**

Für die Aufgabe des Prozessmanagements sollte die Gemeinde Herscheid bedarfsgerechte Stellenanteile schaffen, damit die regelmäßige Prozessaufnahme und eine kontinuierliche Prozessoptimierung gesichert sind.

Wir empfehlen den Einsatz einer geeigneten Software zur Prozessmodellierung.

Übergreifende, strategische Ziele für die digitale Transformation (**Digital Governance**) hat die Gemeinde Herscheid im Rahmen der vorgenannten Digitalisierungsstrategie verschriftlicht. Eine regelmäßige Fortschreibung dieser sollte angestrebt werden. Strategische Ziele für die Informationstechnik (IT) existieren derzeit in Herscheid nur informell. Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) hat die Gemeinde bisher noch nicht etabliert. Die Gründe hierfür sind dem Kapitel 4.7 „Digitalisierungsniveau“ zu entnehmen. Im Bereich des IT-Controllings, welches u. a. die Auswertung der Personal- und Sachkosten der IT sowie die Analyse der IT-Prozesse umfasst, ist die Gemeinde Herscheid hingegen gut aufgestellt. Alle erforderlichen Daten lassen sich kurzfristig aus einer Quelle abrufen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte die strategischen Kernziele für den IT-Betrieb sowie die Digitalisierung zeitlich konkretisieren. Ein Projektplan mit definierten Zuständigkeiten und zeitlicher Abfolge hilft bei der späteren Umsetzung und minimiert Risiken. Zudem sichert dieses Vorgehen Wissen der Mitarbeitenden.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** besteht bei der Gemeinde Herscheid noch Optimierungspotenzial. Im technischen Bereich des Serverraums sind die geprüften Maßnahmen überwiegend bereits umgesetzt. Im konzeptionellen Bereich hingegen hat die Gemeinde einige wichtige strategische Vorgaben und Prozesse noch nicht vollzogen. Hier fehlen in den verschiedenen Prüfbereichen vereinzelte Aspekte. Zudem hat Herscheid grundlegende Maßnahmen wie die Erstellung eines IT-Sicherheitskonzepts oder wichtige Dokumentationen im Bereich der Notfallvorsorge noch nicht verschriftlicht.

Eine formalisierte Dokumentation ist die Basis, um einen Ressourcenbedarf ableiten zu können. Zudem gewährleistet sie, dass die Maßnahmen und Strukturen nicht nur von einzelnen Personen abhängig sind. Auch im Schadensfall (z. B. Datenleck, Cyberangriff), kann die Verwaltung so nachweisen, dass sie angemessene Maßnahmen getroffen hat, um die Sicherheit ihrer IT-Infrastruktur zu gewährleisten. Dies kann im rechtlichen Kontext wichtig sein, um Haftungsrisiken zu minimieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte ihre IT-Sicherheitsmaßnahmen und –Strukturen in einem IT-Sicherheitskonzept dokumentieren.

Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Hinweise hat die gpaNRW daher dokumentiert und mit der Verwaltung der Gemeinde Herscheid im Prüfungsverlauf kommuniziert.

## 4.5 Personalressourcen

Die zu erwartenden starken altersbedingten Personalfluktuationen innerhalb der Verwaltung und die Veränderungen des kommunalen Leistungsangebotes erfordern einen zielgerichteten Umgang mit den Personalressourcen. Steigende Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit hat auch, dass es den Kommunen gelingt, mit dem zukünftig vorhandenen Personal auf sich verändernde Aufgaben flexibel reagieren zu können. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – beispielsweise Nachbarkommunen – rückt hier in den Fokus.

- ➔ Aufgrund der Altersstruktur ihres Personalkörpers hat die Gemeinde Herscheid mit einer erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten zehn Jahren zu rechnen.

*Eine Kommune sollte über bedarfsgerechte Personalressourcen mit einer ausgewogenen Altersstruktur verfügen, um eine dauerhafte Aufgabenerledigung und adäquate Vertretungsmöglichkeiten sicherzustellen.*

### 4.5.1 Personalquoten

Um die gesamtpersonalwirtschaftliche Ist-Situation der **Gemeinde Herscheid** im Vergleich darstellen zu können, haben wir zum Stichtag 30. Juni 2023 die aggregierten Kennzahlen

- Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 Einwohner als Personalquote 1 und
- Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 Einwohner als Personalquote 2 ermittelt.

Die Berechnungsschritte zu den Personalquoten sind diesem Teilbericht als Anlage beigelegt.

#### Personalquoten 2023

Kennzahl	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	6,58	4,31	5,81	6,61	7,42	10,96	27
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	6,52	3,86	5,00	5,75	6,19	6,83	27

Die Personalquoten eignen sich für eine erste Einschätzung der Personalausstattung im Zeitverlauf und im Vergleich zu anderen Kommunen. Aufgrund der Aggregationsebene kann aus ihr kein konkreter Personalbedarf bzw. –Überhang abgeleitet werden. Hierfür sind konkrete Personalbedarfsbestimmungen erforderlich. Die Personalquote wird beeinflusst durch das individuelle Leistungsangebot an Aufgaben, Standards und Prozessen sowie die Trägerschaft bzw. Kooperation von Leistungen. Die Gemeinde Herscheid findet sich mit der ermittelten Personalquote 2

nahe des Maximums, d. h. sie verfügt über eine höhere Personalausstattung als gut 75 Prozent der Vergleichskommunen. Ausschlaggebend hierfür könnte die Wahrnehmung ausgewählter Aufgaben mit eigenem Personal an Stelle einer Erledigung durch externe Träger oder Fremdvergaben (z. B. Bauhof, OGS, Warmwasserfreibad) sein.

Verglichen mit den Altwerten von 2016 (siehe Anlage 4.8 Berechnungsschritte Personalquoten) ergeben sich gegenüber den aktuellen Werten aus 2023 folgende Veränderungen bzw. Erhöhungen:

Bezeichnung	Veränderung in Prozent
Einwohnerzahl Ist gpaNRW	-3,64
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW* (Personalquote 1)	6,76
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW* (Personalquote 2)	8,52

\* Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die Erhöhungen bei den Personalquoten bewegen sich vergleichsweise im niedrigen Rahmen. Bei den bislang bereits durch die gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt der Anstieg bei über 16 Prozent in den aktuellen Personalquoten gegenüber den Personalquoten der letzten Prüfung aus 2016. Generell ist ein Anstieg unter anderem z. B. aufgrund von Aufgabenzuwächsen/-veränderungen somit durchaus der Regelfall.

Wir haben in den Personalquoten bereits einige Bereiche, die nicht „Kernverwaltung“ im engeren Sinne sind, bereinigt. Auch in einigen anderen – nicht bereinigten – Bereichen setzen die Kommunen eigenes Personal ein, um die Aufgaben zu erledigen. Dies wirkt sich in den individuellen Kennzahlen entsprechend aus. Die nachfolgende Aufstellung stellt einige dieser Bereiche dar, die wir für den Vergleich zusätzlich als informatorische Größe erfasst haben:

#### Eigener Personaleinsatz in Vollzeit-Stellen (absolut) für ausgewählte Aufgabenbereiche 2023

Aufgabe	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauhof	9,00	2,45	8,15	9,61	12,19	18,00	23
Grundschulen (nur eigenes Personal zur Ganztagsbetreuung)	3,75	0,00	0,00	0,00	0,72	10,16	23
Musikschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	23
Büchereien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,68	23
Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	2,00	0,00	0,00	0,00	0,08	2,00	23
Sportstätten und Bäder	2,20	0,00	0,01	0,30	2,53	5,21	23

Im Bereich des Bauhofes erledigt die Gemeinde Herscheid alle Aufgaben selbst. Auch die Betreuung im Rahmen des offenen Ganztages erfolgt in Herscheid mit eigenem Personal. Eine

Musikschule gibt es nicht. Die Gemeindebücherei, welche im neuen Bildungszentrum Rahlenberg beheimatet ist, wird durch ehrenamtliche Kräfte betreut. Die Ausleihe ist für die Nutzerinnen und Nutzer kostenlos.

In der Gemeinde Herscheid gibt es einen Jugendtreff, welcher durch einen Förderverein unterstützt wird. Sozialarbeitende stellen ein vielfältiges Angebot bereit. Zudem finden hier regelmäßig Beratungsangebote caritativer Einrichtungen statt. Abgerundet wird das Portfolio durch ein Ferienprogramm sowie die aufsuchende, mobile Jugendarbeit.

Das Warmwasserfreibad betreibt die Gemeinde Herscheid selbst. Neben festem Personal und einem Ausbildungsplatz sind Saisonkräfte vorhanden.

Einfluss auf die Personalquoten nimmt auch eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Das Potenzial der IKZ hat die Gemeinde Herscheid bereits für sich erkannt und prüft es auch fortlaufend. Vorrangige Ziele hierbei sind, Aufgaben wirtschaftlicher zu erledigen, den Service für die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern und die Aufgabenerledigung zu sichern. Außerdem soll die Qualität in der Aufgabenerfüllung erhalten werden.

Die Gemeinde Herscheid prüft grundsätzlich im Vorfeld, ob die Aufgabe durch interkommunale Zusammenarbeit vorteilhafter oder wirtschaftlicher erledigt werden kann.

Beispiele für erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit findet man in Herscheid im Bereich der Straßenreinigung. Um die Kehrmaschinen der Bauhöfe Plettenberg und Werdohl besser auszulasten, kehren diese auch die Straßen der Gemeinde Herscheid. Hierzu haben die Kommunen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen. Ebenfalls im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung haben die Gemeinde Herscheid und die Stadt Lüdenscheid gemeinsam mit weiteren Kommunen eine Kooperation zur Wahrnehmung der Aufgaben der Schuldnerberatung eingerichtet. Hierbei ist die Stadt Lüdenscheid federführend für die Wahrnehmung der Aufgabe zuständig. Aufgrund einer Kooperation können die Gemeinde Herscheid sowie weitere Kommunen die zentrale Vergabestelle des Märkischen Kreise nutzen.

Weitere erfolgreiche interkommunale Kooperation finden sich in den Themenfeldern Beihilfe, Archiv, Asyl (Krankenhilfekostenabrechnung) und Volkshochschule.

Auf Grundlage des Förderprogramms LEADER haben sich die Kommunen Meinerzhagen, Kierspe, Halver, Schalksmühle und Herscheid zur LEADER-Region „Oben an der Volme“ zusammengeschlossen. Unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeiteten die Kommunen gemeinsam eine Regionale Entwicklungsstrategie (RES). Im Rahmen der Projektarbeit ist u.a. das Projekt „Freizeit und Tourismusportal“ entstanden. Dieses wird sowohl durch Finanzmittel der LEADER-Förderung als auch durch die Kommunen selbst finanziert.

Seit 2019 führen die Kommunen Lüdenscheid und Herscheid gemeinsam den Stadtentwässerungsbetrieb Lüdenscheid Herscheid AöR (SELH) mit Sitz in Lüdenscheid. Des Weiteren ist die Gemeinde Herscheid an den Stadtwerken Lüdenscheid beteiligt sowie Mitglied des Wasserbeschaffungsverbandes Lüdenscheid.

Die Gemeinde Herscheid bewertet die interkommunale Zusammenarbeit positiv und benennt als Erfolgsfaktoren neben einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe die politische Bereitschaft und Offenheit.

Auch die Möglichkeit, Leistungen extern durchführen zu lassen, hat die Gemeinde Herscheid im Blick. Beispielhaft sind hier der Lärmaktionsplan, das Wasserversorgungskonzept sowie die Betreuung der Straßenbeleuchtung anzuführen.

Wir haben im Rahmen der überörtlichen Prüfung auch eine Abfrage zu **Quereinsteigenden** gemacht. Ziel war es dabei, einschätzen zu können, inwieweit die Verwaltung auch diesen Weg öffnet, um dem Personalmangel entgegenzuwirken. Die Gemeinde Herscheid nutzt diese Möglichkeit bereits. Sie qualifiziert die Quereinsteigenden mit entsprechenden verwaltungsspezifischen Lehrgängen und arbeitet diese Personen durch erfahrenes Personal ein, das entsprechend bei der jeweiligen Tätigkeit anleiten kann. Eine statistische Auswertung zu den Quereinsteigenden hält die Gemeinde Herscheid bisher nicht vor.

#### 4.5.2 Stellenbesetzung

Grundsätzlich gibt der Stellenplan einer Kommune neben einer Übersicht der Ist-Besetzung auch Auskunft darüber, welche Zahl an Soll-Vollzeit-Stellenanteilen benötigt wird. Den Abgleich dieser Soll-Zahl mit der tatsächlichen Ist-Besetzung stellen wir als Stellenbesetzungsquote nachfolgend dar:

##### Stellenbesetzungsquote 2023

Kennzahl	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent	95,85	83,41	91,84	94,02	96,63	103	26

Die **Gemeinde Herscheid** hat im Berichtsjahr 2023 53,31 Vollzeit-Stellen im Stellenplan der Verwaltung vorgesehen, von denen zum Stichtag 30. Juni 2023 51,21 Vollzeit-Stellen besetzt waren. Dies entspricht einer Stellenbesetzungsquote von 95,85 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ist die Gemeinde Herscheid damit ähnlich aufgestellt wie 50 Prozent der Vergleichskommunen. Trotz der Herausforderungen auf dem Stellenmarkt gelingt es in Herscheid, freie Stellen zu besetzen.

Um zukünftige Bedarfe besser ermitteln und entsprechend agieren zu können, spielt neben der tatsächlichen Stellenbesetzung auch die Altersstruktur des Personals eine wesentliche Rolle.

#### 4.5.3 Altersstruktur

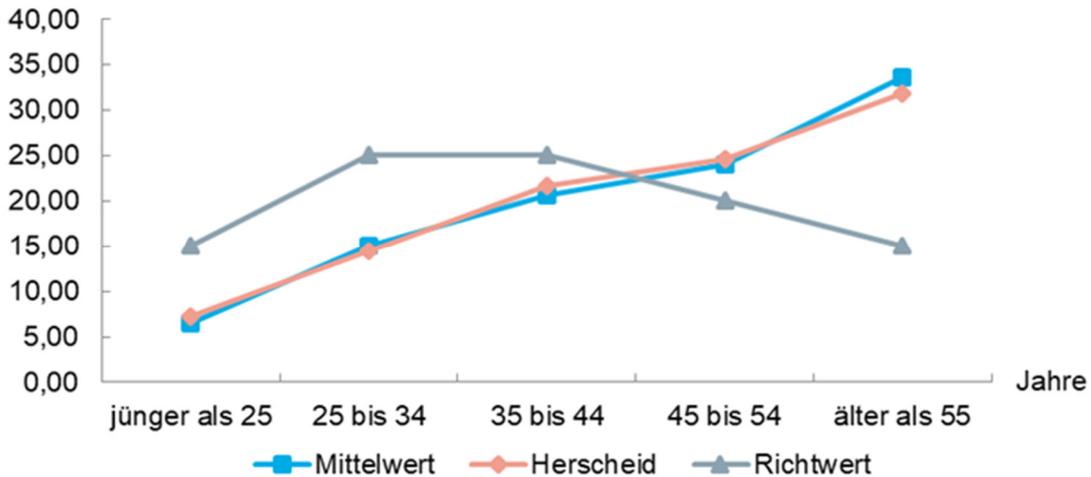
Eine vollständige Altersstrukturanalyse ist die unerlässliche Basis für die Abstimmung einzusetzender personalwirtschaftlicher Instrumente. Auf ihr kann die Kommune beispielsweise realistische Fluktuationsprognosen aufsetzen.

##### Altersdurchschnitt 2023

Kennzahl	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren	45,57	41,00	45,08	46,00	48,06	53,00	27

Die prozentuale Verteilung der einzelnen Altersgruppen der Mitarbeitenden insgesamt verdeutlicht die nachfolgende Grafik:

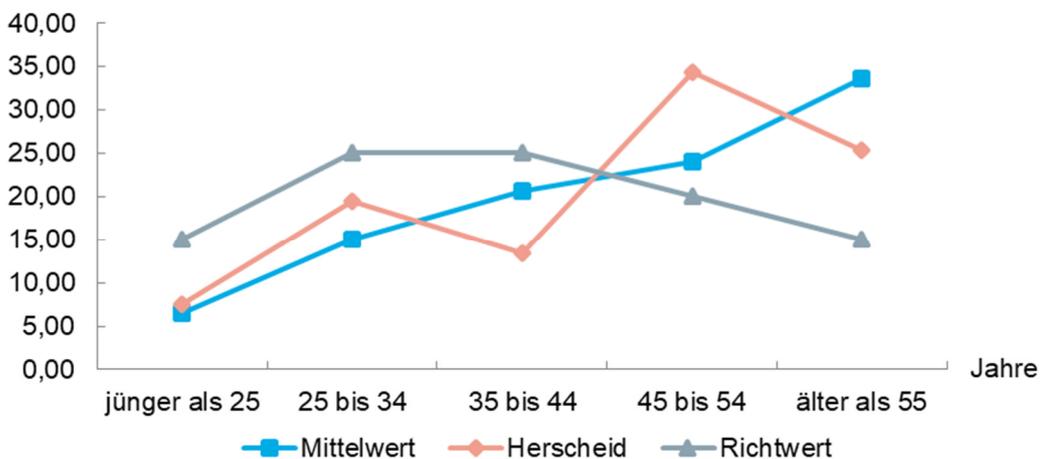
**Altersstruktur 2023**



Zum Stichtag 30. Juni 2023 waren bei der **Gemeinde Herscheid** insgesamt 69 Mitarbeitende beschäftigt. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten liegt bei rund 46 Jahren. Mit 22 Personen gibt es eine recht große Gruppe von Mitarbeitenden, die innerhalb der nächsten zehn Jahre in den Ruhestand eintreten. Die Anzahl an jungen Mitarbeitenden unter 35 Jahren ist mit 15 Personen zum Stichtag 30. Juni 2023 verhältnismäßig gering.

Im Verlauf der Prüfung veränderte sich das Bild der Altersstruktur aufgrund von Neueinstellungen und Renteneintritten noch einmal deutlich. Der für alle Vergleichskommunen gewählte Stichtag 30. Juni 2023 ist daher für eine realistische Darstellung der Situation der Gemeinde Herscheid überholt. Mit nachfolgender Grafik stellen wir auf Wunsch der Gemeinde die aktuelle Altersstruktur zum 01. Januar 2025 informatorisch dar:

**Altersstruktur 2025**



Die Anzahl an Mitarbeitenden, welche älter als 55 Jahre sind, sank auf 17 Personen (rund 25 Prozent). Die Zahl der jüngeren Mitarbeitenden unter 35 Jahre stieg durch Neubesetzungen bzw. die Erhöhung der Anzahl der Ausbildungsplätze an.

Um die Auswirkungen der altersbedingten Fluktuation gut im Blick zu halten, hat die Gemeinde Herscheid Strategien entwickelt, um freiwerdende Stellen möglichst zeitnah und ohne Wissensverlust nachzubesetzen. Auf die Ausführungen hierzu in Kapitel 4.6.1 wird an dieser Stelle verwiesen.

Das Personal der Gemeinde Herscheid ist nicht nur nach außen tätig, sondern erfüllt auch innere Verwaltungsaufgaben, die wir als Querschnittsaufgaben bezeichnen. Welche Aufgaben wir darunter fassen und in welcher Höhe diese Anteile Einfluss nehmen, zeigen wir nachfolgend auf.

#### 4.5.4 Querschnittsaufgaben

Zu den von einer Kommune zu erledigenden Querschnittsaufgaben rechnen wir insbesondere

- Kämmerei und Finanzbuchhaltung sowie sonstiges Finanzmanagement,
- Personal- und Organisationsangelegenheiten sowie sonstiges Personalmanagement,
- Informationstechnik.

Der Personaleinsatz im Finanzbereich kann dabei eher in Bezug zu den Einwohnenden gesehen werden; für die Aufgaben der Personal- und Organisationsangelegenheiten kommt eher ein Bezug zu den Mitarbeitenden in Betracht. Daher stellen wir den Personaleinsatz der drei vorgenannten Bereiche zusammengefasst in Bezug zu beiden Größen dar.

##### Querschnittsaufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik, Finanzen 2023

Kennzahl	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je MA	0,09	0,05	0,07	0,08	0,10	0,24	27
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW	0,86	0,39	0,65	0,86	1,08	1,56	27

Die zusammengefasste Darstellung der Aufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik, Finanzen erfolgt bei den Kommunen bis 10.000 Einwohnende, weil die Aufgaben häufig in Personalunion erledigt werden. Zudem sind die teilweise nur sehr geringen Einzel-Anteile schwierig für einen genauen Vergleich zu schätzen. Darüber hinaus wird der Bereich der Informationstechnik stark von dem Grad der Auslagerung bzw. Aufgabenerledigung über einen externen Dienstleister (Rechenzentrum) beeinflusst. Der Personaleinsatz für Querschnittsaufgaben der Gemeinde Herscheid entspricht dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

## 4.6 Organisation von Arbeitsabläufen

Ein wesentliches Instrument, um die Personal- und Sachressourcen bestmöglich auf die Verwaltungsziele auszurichten, ist die planvolle Organisation von Arbeitsabläufen. Dabei geht es auch darum, Abläufe soweit wie möglich zu standardisieren. Denn Standardisierung trägt dazu bei

- den Zeit- und Ressourcenaufwand zu minimieren,
- eine gleichbleibende Arbeitsqualität zu gewährleisten,
- Fehler zu reduzieren,
- erforderliche Kommunikation abzusichern,
- Einarbeitungen zu erleichtern und
- rechtliche Risiken zu minimieren.

Dazu ist es erforderlich, dass verbindliche Vorgaben für die Durchführung notwendiger Arbeitsschritte gemacht und kommuniziert werden. Dies kann auch Zeitvorgaben, Qualitätsstandards und Verantwortlichkeiten beinhalten. Die Einhaltung solcher Vorgaben kann technisch unterstützt werden, indem eine Kommune beispielsweise Workflow-Management-Systeme einsetzt oder eine geeignete Software für die Prozessautomatisierung nutzt.

Organisatorische Maßnahmen rund um den Einsatz von Personal- und IT-Ressourcen sowie deren technische Unterstützung sind Gegenstand des Personalmanagements bzw. des IT-Managements. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Kommunen in diesen Bereichen Maßnahmen ergriffen haben.

Insgesamt stellt sich das Ergebnis für die **Gemeinde Herscheid** im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

### Erfüllungsgrad Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024

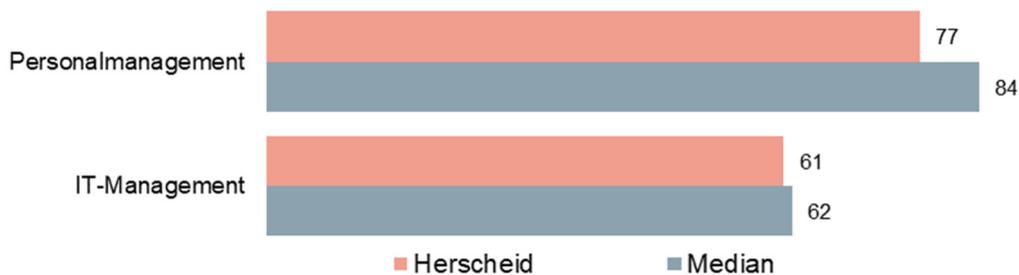


In diesen interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Diesem Ergebnis liegen folgende Teilergebnisse zugrunde:

#### Teilerfüllungsgrade Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024



Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Themen sowie etwaige Ansatzpunkte, diese zu optimieren.

#### 4.6.1 Personalmanagement

Dem Personalmanagement kommt mit Blick auf die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Es ist die entscheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und den darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits. Es ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen sowie die sich anschließende Personalbedarfsplanung. Das Personalmanagement muss dabei der zukünftigen Aufgabenstruktur und den Personalanforderungen bei der Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung gerecht werden.

Gerade in kleinen Kommunen sind aber z. B. die Möglichkeiten der Personalgewinnung eingeschränkt, wenn es um Attraktivitätsfaktoren wie beispielsweise das Entgelt- und Besoldungsniveau oder die Aufstiegsmöglichkeiten im Vergleich zu großen Verwaltungsorganisationen geht. Dennoch müssen kleinere Verwaltungen nicht immer das Nachsehen haben. Vielmehr geht es darum, die vorhandenen Instrumente zur Personalgewinnung zielgruppenorientiert einzusetzen und so genannte „weiche“ Faktoren wie Sinngehalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und -formen, kurze Arbeitswege, moderne Personalführung sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie auszubauen, da diese aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und Generationenwechsels immens an Bedeutung gewonnen haben.

Seine Aufgaben kann das Personalmanagement dabei nur erfüllen, wenn es von Anfang an kontinuierlich in den Planungs- und Entwicklungsprozess eingebunden ist. Daraus resultierend

ist ebenso eine Ableitung und Implementierung zweckmäßiger personalwirtschaftlicher, organisatorischer und technikerunterstützter Arbeitsabläufe bzw. Prozesse notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es daher mit Blick auf den Personalzugang sinnvoll, sich auf die unterschiedlichen Zielgruppen im Sinne von Nachwuchskräften, Fachkräften oder Quereinsteigenden auszurichten und bei der Personalbindung die Entwicklungsperspektiven im Blick zu behalten. Bei Personalabgängen, die nicht dem Erreichen der Altersgrenze oder einer Erwerbs-/Dienstunfähigkeit geschuldet sind, hat die Kommune ebenfalls Handlungsoptionen.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid hat für die Umsetzung ihrer Aufgaben und Strategien im Personalmanagement etablierte, aber zu großen Teilen nicht verschriftlichte Strukturen. Das Personalmanagement, die Strukturen und Abläufe sowie das hierzu benötigte Wissen konzentrieren sich auf wenige Mitarbeitende.

*Eine Kommune sollte Instrumente zur Personalgewinnung zielgruppenorientiert einsetzen und den Personalbestand systematisch weiterentwickeln, um handlungsfähig zu bleiben. Dazu sollte eine Kommune das Personalmanagement insbesondere in den Bereichen Personalzugang, Personalbindung und Personalabgang durch entsprechende Rahmenvorgaben und Arbeitshilfen unterstützen.*

Im interkommunalen Vergleich der Erfüllungsgrade im Themenfeld Personalmanagement ordnet sich die **Gemeinde Herscheid** unterhalb des Median ein und hat folglich noch Potenzial.

Strategien zum Umgang mit Personalfluktuations sind vorhanden, jedoch nicht dokumentiert. Dieses Thema hatte bisher in Herscheid noch keine Priorität, da die Anzahl an Mitarbeitenden, welche innerhalb eines Fünf-Jahres-Korridors in den Ruhestand eintreten, aus Sicht der Gemeinde gut überschaubar ist.

Vakante Stellen besetzt die Gemeinde Herscheid vorrangig aus dem eigenen Haus, um so den Mitarbeitenden Aufstiegsmöglichkeiten zu eröffnen und als Arbeitgeberin attraktiv zu bleiben. Entstehende Lücken werden idealerweise mit eigenen Auszubildenden gefüllt. Dennoch sind Quereinstiege möglich und ausdrücklich gewünscht. Die Gemeinde Herscheid weist in ihren Stellenausschreibungen auf diese Möglichkeit hin und wirbt auf ihrer Homepage auch offensiv mit dem Angebot der Initiativbewerbung. In Bezug auf das Angebot von Ausbildungsplätzen hat die Gemeinde Herscheid den Internetauftritt ansprechend gestaltet und weist auf die Vorzüge einer Ausbildung in Herscheid inklusive der späteren Entwicklungsmöglichkeiten hin.

Dem Thema des Onboarding begegnet die Gemeinde Herscheid bisher sehr individuell und anlassbezogen. Neben dem Personalbereich werden auch zukünftige Vorgesetzte, Kolleginnen und Kollegen sowie die IT in diesen Prozess mit eingebunden. Klare Vorgaben oder Checklisten sind in Herscheid aktuell nicht vorhanden, werden nach Angabe der Gemeinde aufgrund der überschaubaren Größe der Verwaltung auch nicht benötigt.

Das Anwerben und Einstellen neuer Kräfte ist eine Maßnahme gegen den Fachkräfteverlust. Mit dem Ziel des Fachkräfteerhalts setzen andere Handlungen beispielsweise auf den Aspekt der Personalbindung. Die Gemeinde Herscheid hat diverse Maßnahmen ergriffen, die zur stärkeren Bindung des vorhandenen Personals mit der Verwaltung beitragen können. Neben der Qualifizierung der Mitarbeitenden z. B. durch Angestelltenlehrgänge haben wir auch vielfältige Präventionsangebote vorgefunden, welche die Gesunderhaltung der Mitarbeitenden fördern. Dienstvereinbarungen hierzu gibt es in Herscheid derzeit noch nicht.

Die im Arbeitsschutzgesetz geregelten Grundsätze dienen dazu, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz zu schützen und Unfälle sowie arbeitsbedingte Erkrankungen zu vermeiden. Die Gemeinde Herscheid erfüllt hier die gesetzlichen Vorgaben.

Im Sinne des Fachkräfteerhalts muss die Personalverwaltung auch den Krankenstand im Blick behalten. Krankentage können für einen Arbeitgeber ein wichtiger Indikator sein. Eine Analyse sollte daher in den Kommunen vorgenommen werden. Dazu gehören auch Auswirkungen von Krankheitsausfällen, z. B. durch sich jeweils im Einzelfall daraus ergebende Arbeitsverdichtungen bzw. Mehrbelastung anderer Mitarbeitender. Bei der Erstellung einer Dokumentation der Krankentage sollte berücksichtigt werden, inwieweit Langzeiterkrankungen die Statistik beeinflussen und wie sich ein Mehrjahres-Trend entwickelt. Hiermit kann dann eine Ursachenforschung betrieben werden. Gerade in kleinen Verwaltungseinheiten können z. B. individuelle Langzeiterkrankungen sehr belastend für den Personalkörper sein. Eine gut geführte Krankentagestatistik kann hier als Informations-Instrument die Steuerung unterstützen.

Im Rahmen ihres Personalmanagements dokumentiert die Gemeinde Herscheid Krankentage bisher nicht standardisiert. Eine Auswertung durch die Personalsoftware ist jedoch jederzeit möglich. Aufgrund des überschaubaren Personalbestandes hat die Personalsachbearbeitung die Krankheitsfälle im Blick.

→ **Empfehlung**

Um auf die Auswirkungen von Personalausfällen zeitnah reagieren zu können, sollte die Gemeinde Herscheid die bereits dokumentierten Krankentage der Mitarbeitenden im Rahmen einer Mehrjahresstatistik fortschreiben sowie regelmäßig auswerten. Dieses Vorgehen verschafft nicht nur dem Personalmanagement einen besseren Überblick, sondern schützt auch den gesamten Personalbestand vor Überlastung. Überlastungen können so rechtzeitig erkannt und gegensteuernde Maßnahmen eingeleitet werden.

Planbare Personalfreistellungen werden seitens der Gemeinde Herscheid ebenfalls individuell vorbereitet. Im Idealfall erfolgt eine zeitnahe Besetzung der Vakanz und ermöglicht so eine Einarbeitung und bestenfalls Weitergabe von Wissen. Einen Bedarf für das Vorhalten formaler Checklisten hierfür hat die Gemeinde Herscheid bisher nicht erkannt. Ein strukturiertes Wissensmanagement gibt es derzeit noch nicht. Eine formalisierte Offboarding-Strategie gibt es in Herscheid ebenfalls noch nicht. Dennoch sind Ausstiegsgespräche ein fester Bestandteil. Ehemalige Mitarbeitende werden zum jährlichen Betriebsausflug sowie zum Betriebsfest eingeladen. Für die aus Altersgründen ausgeschiedenen Mitarbeitenden richtet die Gemeinde Herscheid regelmäßig ein Pensionärstreffen aus.

Da bisher keine Checklisten oder Arbeitshilfen vorhanden sind, bündelt sich das Wissen und der Überblick aktuell in den handelnden Personen.

→ **Empfehlung**

Um vorhandenes Wissen zu sichern und Strukturen und Abläufe zu formalisieren, sollte die Gemeinde Herscheid Checklisten und / oder Arbeitshilfen erstellen, welche die notwendigen Schritte im Zusammenhang mit Personalzugängen und Personalabgängen dokumentieren. Neben der Minimierung des Risikos eines Wissensverlustes ist ein solches Vorgehen auch im Bereich des Prozessmanagements hilfreich.

Ein klassisches zentrales Leitbild ist in Herscheid nicht vorhanden, dennoch bündeln sich Leitbildgedanken in übergeordneten Projekten und Konzepten wie z. B. dem Gemeindeentwicklungskonzept „Herscheid 2025“ oder im Zusammenhang mit der LEADER-Förderung.

## 4.6.2 IT-Management

Das IT-Management fokussiert sich auf die Planung, Koordination und Kontrolle aller Aktivitäten im Bereich der Informationstechnik. Es hat das Ziel, die IT-Ressourcen effizient und effektiv zu nutzen, um die mittel- und langfristigen Ziele der Verwaltung zu unterstützen. Die gpaNRW prüft, inwieweit bereits Strukturen und standardisierte Arbeitsabläufe vorhanden sind, die klare Verantwortlichkeiten, Rollen und Rahmenbedingungen beinhalten.

### → Feststellung

Im Bereich des IT-Managements fehlt es in der Gemeinde Herscheid in fast allen Teilbereichen noch an der Standardisierung und Dokumentation von Arbeitsabläufen. Diese gestalten das Verwaltungshandeln bestmöglich und unterstützen den Fortschritt der Digitalisierung.

*Eine Kommune sollte Steuerungsstrukturen und -prozesse etablieren, die eine wirtschaftliche und anforderungsgerechte IT-Bereitstellung und eine zielgerichtete Umsetzung von Digitalisierungsprojekten gewährleisten. Daraus leiten wir folgende Einzelanforderungen ab:*

- *Projektmanagement: Eine Kommune sollte Standards zur systematischen Überwachung von Projektständen, der Kosten sowie der Qualität definiert haben, um frühzeitig auf Abweichungen reagieren und Anpassungen vornehmen zu können.*
- *Anforderungsmanagement: Eine Kommune sollte gewährleisten, dass alle verwaltungsweiten Anforderungen an IT-Systeme unter Berücksichtigung strategischer Zielvorgaben zentral gesteuert werden, um die Ressourcen zielorientiert einzusetzen.*
- *Lizenzmanagement: Eine Kommune sollte sicherstellen, dass Softwarelizenzen verwaltungsweit bedarfsgerecht und rechtskonform eingesetzt werden, um Risiken zu begrenzen.*
- *Störungsmanagement: Eine Kommune sollte alle Störfälle, die in Zusammenhang mit IT auftreten, systematisch dokumentieren, klassifizieren und auswerten, um daraus Handlungsbedarf ableiten zu können.*

Im interkommunalen Vergleich der Erfüllungsgrade im Themenfeld Informationstechnik bewegt sich die **Gemeinde Herscheid** unterhalb des Median und hat somit noch Optimierungsmöglichkeiten.

Die Gemeinde Herscheid hat ihre IT an einen externen Dienstleister ausgelagert und stellt nur kleinere Fachverfahren und die IT-Standardarbeitsplätze selbst bereit.

Strategische Handlungsfelder für die IT sowie die Digitalisierung sind zum Teil Bestandteil der Digitalisierungsstrategie aus dem Jahr 2019, Kriterien und Ziele für die IT-Ausstattung existieren derzeit nur informell.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte die bereits informell vorhandenen Kriterien und Ziele für die IT-Ausstattung formalisieren. Dies sichert eine gleichbleibende Qualität.

Beim **Projektmanagement** hat die Gemeinde Herscheid noch Verbesserungsmöglichkeiten. Wir haben dezentrale Projektstrukturen vorgefunden, welche abhängig von der Aufgabe und den handelnden Personen unterschiedlich ausgeprägt sind. Verwaltungsweit einheitliche Ziele hat die Gemeinde noch nicht definiert. Ein zentrales Controlling von Kosten und Qualität ist ebenfalls noch nicht etabliert. Derzeit gibt es noch keine konkreten zeitlichen Vorgaben für die Einführung eines zentralen Projektmanagements. Eine entsprechende Fachsoftware hat die Gemeinde Herscheid nicht im Einsatz.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte verwaltungseinheitliche Richtlinien und Standards zu erforderlichen Projektphasen und Projektmanagementmethoden festschreiben und Verantwortlichkeiten zentral definieren. Damit kann die Gemeinde noch zielgerichteter und wirtschaftlicher agieren und Risiken minimieren. Ein zentrales Controlling der Qualitätsstandards und Ressourcen ist hierbei unverzichtbar. Die Anschaffung entsprechender Software unterstützt diesen Prozess.

Im Bereich des **Anforderungsmanagements** sind bisher eher gelebte Strukturen vorhanden. Ein Prozess zur Meldung und Bewertung von IT-Anforderungen ist derzeit nicht verbindlich geregelt. Dennoch dokumentiert die Gemeinde Herscheid alle IT-Anforderungen und bewertet sie zentral. Kriterien zur Bewertung und Priorisierung von Anforderungen gibt die Gemeinde Herscheid hierbei nur teilweise vor. Die Gemeinde Herscheid möchte sich aufgrund ihrer überschaubaren Größe im Bereich des Anforderungsmanagements ein möglichst hohes Maß an Flexibilität erhalten. Sie hat deshalb bisher bewusst auf die Festlegung strategischer Vorgaben verzichtet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte den Prozess zur Meldung von Anforderungen, z. B. mit Hilfe eines Ticketsystems, standardisieren. Dies lässt die Gemeindeverwaltung noch zielgerichteter agieren, minimiert Risiken und stellt einen sparsamen Verbrauch von Ressourcen sicher.

Ein strukturiertes **Lizenzmanagement** ist in Herscheid in Teilen bereits etabliert. Die Vertrags- und Lizenzdaten dokumentiert die Gemeinde zusammenhängend an zentraler Stelle. Auch ein systematischer Abgleich zwischen gekauften und tatsächlich installierten Lizenzen findet regelmäßig statt. Die Weitergabe der Informationen über nicht mehr benötigte bzw. ungenutzte Lizenzen erfolgt überwiegend gut und strukturiert. Leider gelingt es der Gemeinde Herscheid noch nicht, verwaltungsweit bezogene und eingesetzte Lizenzen mit verhältnismäßigem Aufwand auszuwerten. Dies ließe sich mit Hilfe einer Tabellenkalkulationsdatei oder einer Fachsoftware mit geringem Aufwand optimieren.

Ein **Störungsmanagement** ist in der Gemeinde Herscheid in unterschiedlicher Ausprägung vorhanden und abhängig von der jeweiligen Fachanwendung sowie der Tatsache, ob die IT-Dienstleistung intern oder extern erfolgt. Insgesamt ist festzustellen, dass die externen Dienstleistungen im Hinblick auf ein Störungsmanagement formalisierter und strukturierter erfolgen. Es existiert ein formalisierter Prozess zur Aufnahme und Bearbeitung von Störungen. Zudem hat Herscheid Regelungen zu Bearbeitungs- und Wiederherstellungszeiten, insbesondere mit

dem externen Hauptdienstleister, getroffen. Störungen und Supportanfragen werden bisher jedoch nicht dokumentiert und klassifiziert, eine Auswertung von Störfällen erfolgt ebenfalls noch nicht.

→ **Empfehlung**

Um Risiken zu minimieren und Handlungsbedarfe praktikabel zu identifizieren, sollte die Gemeinde Herscheid ihr Störungsmanagement ausweiten und die Störungs- und Supportprozesse systematisch dokumentieren. Ein Störungscontrolling ist zur Ermittlung der Handlungsbedarfe unerlässlich. Wir empfehlen die Einführung eines Ticketsystems.

## 4.7 Digitalisierungsniveau

Die gpaNRW stellt im Folgenden dar, inwieweit die Arbeit in ausgewählten Bereichen der Verwaltung bereits digital erfolgt. Daraus leiten wir das Digitalisierungsniveau ab, um über die Wirksamkeit der seitens der Kommune getroffenen personellen, organisatorischen und technischen Maßnahmen urteilen zu können. Denn die enge Verzahnung von Personal, Organisation und IT ist entscheidend, um die Potenziale der Digitalisierung optimal zu nutzen und eine erfolgreiche digitale Transformation zu gewährleisten. Dies erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise und eine vorausschauende Ausrichtung auf die Veränderungen, die die Digitalisierung mit sich bringt.

Digitalisierung ist nicht nur in technischer Hinsicht eine Herausforderung, sondern stößt vor allem auch organisatorisch und personell an Grenzen. Dabei hat der Abbau von Medienbrüchen im Wege der Verwaltungsdigitalisierung sowohl hinsichtlich der Dauer als auch mit Blick auf die einzuhaltende Qualität kommunaler Dienstleistungsprozesse einen positiven Einfluss. Mittelbar können die Kommunen so auch die Folgen des demografischen Wandels abmildern.

Für alle Kommunen ist es daher erstrebenswert, die digitale Transformation auch über die gesetzlichen Anforderungen hinaus voranzutreiben.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Herscheid hat erste Schritte zur digitalen Transformation unternommen, um sowohl verwaltungsintern als auch extern ihre Prozesse und Dienstleistungen digital anzubieten. In der Durchführung der Prozesse hat Herscheid jedoch noch Potenzial.

*Eine Kommune sollte bei einzelnen Verwaltungsleistungen, über das Online-Angebot hinaus, auch eine möglichst medienbruchfreie bzw. medienbrucharmer Bearbeitung gewährleisten.*

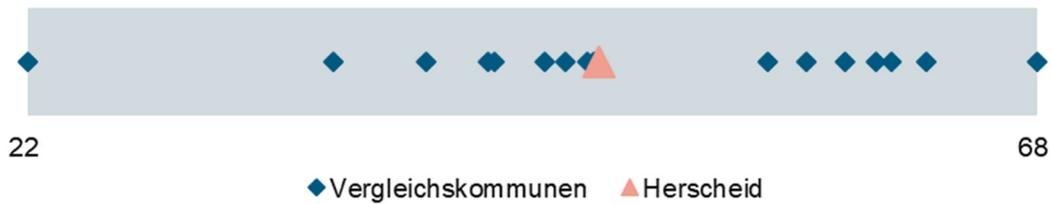
*Eine Kommune sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können, um eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten zu besitzen.*

Die **Gemeinde Herscheid** ordnet sich im Gesamtvergleich wie folgt ein:

### Digitalisierungsniveau in Prozent 2024

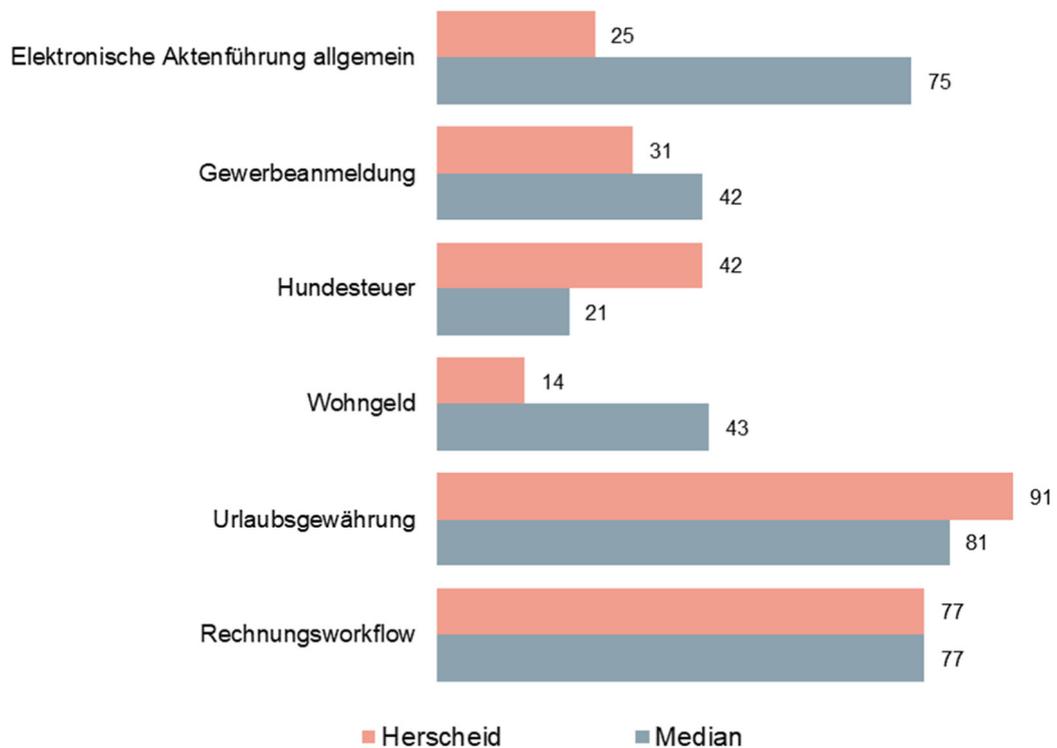


In diesen interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Digitalisierungsniveau setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

### Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Die Gemeinde Herscheid ordnet sich im interkommunalen Vergleich beim Digitalisierungsniveau ähnlich ein wie rund 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Erste Akten führt die Gemeinde Herscheid zwar schon digital bzw. hybrid, ein DMS ist bisher noch nicht im Einsatz. Hierzu hat die Gemeinde jedoch schon grundsätzliche Überlegungen angestellt und sich einen zentralen Überblick über die Anbindung der Fachbereiche an die E-Akte bzw. das DMS verschafft. Im Jahr 2023 hat die Gemeinde gängige Programme gesichtet und Angebote eingeholt. Hierbei stand zunächst die Frage im Vordergrund, ob das DMS selbst betrieben oder durch einen externen Dienstleister bereitgestellt werden soll. Da zunächst die Dienstleistervariante favorisiert wurde, hat die Gemeinde Herscheid erste Gespräche geführt. Ein Cyberangriff auf den externen Dienstleister, von dem Herscheid auch direkt betroffen war, ließ dieses Projekt dann jedoch stocken. Weitere Schritte stehen deshalb hierzu noch aus. Aufgrund der Folgen des Cyberangriffes überdenkt die Gemeinde Herscheid derzeit die Entscheidung der externen Betreuung des DMS. Sie prüft gerade verschiedene Möglichkeiten. Eine abschließende Entscheidung war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte die Entscheidung zur Beschaffung und Administration eines verwaltungsweiten Dokumentenmanagementsystems kurzfristig treffen. Sie sollte die Einführung weiter aktiv vorantreiben, da dies eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten bildet.

Insbesondere bei den externen Prozessen Gewerbeanmeldung und Wohngeld steht die Gemeinde Herscheid noch am Anfang des Digitalisierungsprozesses. Für die Beantragung von Wohngeld sowie für die Gewerbeanmeldung greift die Gemeinde auf externe Möglichkeiten, wie z. B. den Online-Dienst des Landes NRW oder das Wirtschafts-Service-Portal NRW zurück. Der Prozess kann grundsätzlich digital starten. In der weiteren Bearbeitung entstehen jedoch zahlreiche Medienbrüche und die Akten werden zum Teil in Papierform geführt.

Beim Prozess Hundesteuer ist es der Gemeinde Herscheid bereits gelungen, Medienbrüche weitgehend abzubauen und die Bearbeitung insgesamt etwas digitaler und automatisierter zu gestalten als bei den vorgenannten externen Prozessen. Im Sinne der Bürgerfreundlichkeit bietet die Gemeinde Herscheid ihren Bürgerinnen und Bürgern nach wie vor die Antragstellung in Papierform an. Daher kann ein Teil der Prozesse, bei denen die technischen Voraussetzungen für eine digitale Nutzung bereits vorliegen, oftmals nicht digital zu Ende bearbeitet werden.

Bei den durch die gpaNRW untersuchten internen Beispielprozessen Urlaubsgewährung und Rechnungsworkflow ist die Gemeinde Herscheid bereits gut aufgestellt. Die Aktenführung erfolgt über eine Fachanwendung digital. Im Falle des Urlaubsantrages läuft der Prozess für die Verwaltung bereits in Gänze digital ab, ähnliches gilt für den Rechnungsworkflow. Hier gibt es lediglich geringe Potentiale im Bereich von Schnittstellen zu anderen Programmen bzw. DMS.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Herscheid sollte aktiv daran arbeiten, ihre externen Prozesse zu digitalisieren und Medienbrüche weitestgehend abzubauen. Sie sollte für die Nutzung der digitalen Angebote in der Bürgerschaft werben. Dies entlastet langfristig die Sachbearbeitungen und schont Ressourcen.

## 4.8 Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten

### Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 28. Juni 2024 bzw. 15. Juli 2024 von der Kommune zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinerungsschritte die zusätzlich von der Kommune ausgefüllte Datenerfassung.

Der Ausgangswert bzw. die nachfolgenden Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung haben wir dabei bereits um die Stellenanteile reduziert, die auf Auszubildende oder Personal in der Freizeitphase etc. entfallen.

### Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung

Bezeichnung	2016	2023
Vollzeit-Stellen Verwaltung auf Grundlage der Personalliste - Stichtag 30.06.	47,54	49,08
Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.) auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06.	3,76	0,00

### Personalquote 1

Zur Ermittlung der Personalquote 1 haben wir die Ausgangswerte um Stellenanteile wie folgt bereinigt:

### Bereinigung 1 für die Berechnung der Personalquote 1

Bezeichnung	2016	2023
Rat und Fraktionen		0,00
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,10	0,00
soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegebedürftige)		0,06
soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen		0,00
Krankenhäuser		0,00
Kur- und Badeeinrichtungen		0,00
Elektrizitätsversorgung		0,00
Gasversorgung		0,00
Wasserversorgung	0,09	0,00
Fernwärmeversorgung		0,00
Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur		0,00
Abfallwirtschaft	0,84	1,89
Abwasserbeseitigung	3,76	0,00
Straßenreinigung	1,78	1,28
ÖPNV	0,08	0,00

Bezeichnung	2016	2023
Friedhofs- und Bestattungswesen	0,02	0,00
Land- und Forstwirtschaft	0,04	0,00
Wirtschaftsförderung	0,13	0,00
Märkte	0,01	0,00
Schlacht- und Viehhöfe		0,00
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen		0,00
Tourismus		0,10
<b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1</b>	<b>6,82</b>	<b>3,33</b>

### Berechnung Personalquote 1

Bezeichnung	2016	2023
Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.	51,30	49,08
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	6,82	3,33
<b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1</b>	<b>44,48</b>	<b>45,75</b>
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	7.217	6.954
<b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 1</b>	<b>6,16</b>	<b>6,58</b>

### Personalquote 2

Zur Ermittlung der Personalquote 2 haben wir die Stellenbasis der Personalquote 1 um weitere Stellenanteile wie folgt bereinigt:

### Bereinigung 2 für die Berechnung der Personalquote 2

Bezeichnung	2016	2023
Gebäudereinigung	0,00	0,00
Brandschutz	1,12	0,41
Rettungsdienst	0,00	0,00
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	0,00	0,00
Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder	0,00	0,00
<b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2</b>	<b>1,12</b>	<b>0,41</b>

## Berechnung Personalquote 2

Bezeichnung	2016	2023
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	44,48	45,75
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	1,12	0,41
<b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2</b>	<b>43,36</b>	<b>45,34</b>
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	7.217	6.954
<b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 2</b>	<b>6,01</b>	<b>6,52</b>

## 4.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Personal, Organisation und Informationstechnik**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Zielausrichtung und Handlungsrahmen</b>					
F1	Die Gemeinde Herscheid weist gelebte, sachgerechte Strukturen auf, die zu großen Teilen durch dokumentierte Entscheidungen und Konzeptionen abgesichert sind. Es bestehen vereinzelt Möglichkeiten, die solide Ausgangsposition noch weiter zu verbessern.	107	E1.1	Den Umgang mit IT-Berechtigungen von Mitarbeitenden sollte die Gemeinde Herscheid in einem einheitlichen Prozess verschriftlichen. Ein fester Ablauf von Arbeitsschritten kann hierdurch automatisch angestoßen werden. Dieses Vorgehen minimiert Risiken und vermeidet Fehler.	110
			E1.2	Für die Aufgabe des Prozessmanagements sollte die Gemeinde Herscheid bedarfsgerechte Stellenanteile schaffen, damit die regelmäßige Prozessaufnahme und eine kontinuierliche Prozessoptimierung gesichert sind. Wir empfehlen den Einsatz einer geeigneten Software zur Prozessmodellierung.	111
			E1.3	Die Gemeinde Herscheid sollte die strategischen Kernziele für den IT-Betrieb sowie die Digitalisierung zeitlich konkretisieren. Ein Projektplan mit definierten Zuständigkeiten und zeitlicher Abfolge hilft bei der späteren Umsetzung und minimiert Risiken. Zudem sichert dieses Vorgehen Wissen der Mitarbeitenden.	111
			E1.4	Die Gemeinde Herscheid sollte ihre IT-Sicherheitsmaßnahmen und –Strukturen in einem IT-Sicherheitskonzept dokumentieren.	111
<b>Organisation von Arbeitsabläufen</b>					
F2	Die Gemeinde Herscheid hat für die Umsetzung ihrer Aufgaben und Strategien im Personalmanagement etablierte, aber zu großen Teilen nicht verschriftlichte Strukturen. Das Personalmanagement, die Strukturen und Abläufe sowie das hierzu benötigte Wissen konzentrieren sich auf wenige Mitarbeitende.	120	E2.1	Um auf die Auswirkungen von Personalausfällen zeitnah reagieren zu können, sollte die Gemeinde Herscheid die bereits dokumentierten Krankentage der Mitarbeitenden im Rahmen einer Mehrjahresstatistik fort-schreiben sowie regelmäßig auswerten. Dieses Vorgehen verschafft nicht nur dem Personalmanagement einen besseren Überblick, sondern	121

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			schützt auch den gesamten Personalbestand vor Überlastung. Überlastungen können so rechtzeitig erkannt und gegensteuernde Maßnahmen eingeleitet werden.	
			E2.2 Um vorhandenes Wissen zu sichern und Strukturen und Abläufe zu formalisieren, sollte die Gemeinde Herscheid Checklisten und / oder Arbeitshilfen erstellen, welche die notwendigen Schritte im Zusammenhang mit Personalzugängen und Personalabgängen dokumentieren. Neben der Minimierung des Risikos eines Wissensverlustes ist ein solches Vorgehen auch im Bereich des Prozessmanagements hilfreich.	121
F3	Im Bereich des IT-Managements fehlt es in der Gemeinde Herscheid in fast allen Teilbereichen noch an der Standardisierung und Dokumentation von Arbeitsabläufen. Diese gestalten das Verwaltungshandeln bestmöglich und unterstützen den Fortschritt der Digitalisierung.	122	E3.1 Die Gemeinde Herscheid sollte die bereits informell vorhandenen Kriterien und Ziele für die IT-Ausstattung formalisieren. Dies sichert eine gleichbleibende Qualität.	123
			E3.2 Die Gemeinde Herscheid sollte verwaltungseinheitliche Richtlinien und Standards zu erforderlichen Projektphasen und Projektmanagementmethoden festschreiben und Verantwortlichkeiten zentral definieren. Damit kann die Gemeinde noch zielgerichteter und wirtschaftlicher agieren und Risiken minimieren. Ein zentrales Controlling der Qualitätsstandards und Ressourcen ist hierbei unverzichtbar. Die Anschaffung entsprechender Software unterstützt diesen Prozess.	123
			E3.3 Die Gemeinde Herscheid sollte den Prozess zur Meldung von Anforderungen, z. B. mit Hilfe eines Ticketsystems, standardisieren. Dies lässt die Gemeindeverwaltung noch zielgerichteter agieren, minimiert Risiken und stellt einen sparsamen Verbrauch von Ressourcen sicher.	123
			E3.4 Um Risiken zu minimieren und Handlungsbedarfe praktikabel zu identifizieren, sollte die Gemeinde Herscheid ihr Störungsmanagement ausweiten und die Störungs- und Supportprozesse systematisch dokumentieren. Ein Störungscontrolling ist zur Ermittlung der Handlungsbedarfe unerlässlich. Wir empfehlen die Einführung eines Ticketsystems.	124
<b>Digitalisierungsniveau</b>				
F4	Die Gemeinde Herscheid hat erste Schritte zur digitalen Transformation unternommen, um sowohl verwaltungsintern als auch extern ihre Prozesse und Dienstleistungen digital anzubieten. In der Durchführung der Prozesse hat Herscheid jedoch noch Potenzial.	124	E4.1 Die Gemeinde Herscheid sollte die Entscheidung zur Beschaffung und Administration eines verwaltungsweiten Dokumentenmanagementsystems kurzfristig treffen. Sie sollte die Einführung weiter aktiv vorantreiben, da dies eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten bildet.	126

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Gemeinde Herscheid sollte aktiv daran arbeiten, ihre externen Prozesse zu digitalisieren und Medienbrüche weitestgehend abzubauen. Sie sollte für die Nutzung der digitalen Angebote in der Bürgerschaft werben. Dies entlastet langfristig die Sachbearbeitungen und schont Ressourcen.	126

## 5. Gremienarbeit - Auszug Grund- und Kennzahlen

### 5.1 Inhalte, Ziele und Methodik

In der aktuellen überörtlichen Prüfung betrachtet die gpaNRW das Aufgabenfeld „Gremienarbeit“ in 35 kleinen kreisangehörigen Kommunen unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In weiteren 18 Kommunen dieser Größenordnung erheben wir als Auszug hieraus ausgewählte Grund- und Kennzahlen. Mit der Darstellung möchten wir den Kommunen eine flächendeckende Standortbestimmung bei den wesentlichen Grund- und Kennzahlen ermöglichen.

### 5.2 Grund- und Kennzahlen

Die nachfolgenden Grund- und Kennzahlen erhebt die gpaNRW als Auszug für die Gremienarbeit.

#### 5.2.1 Anzahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unterschiedliche Ausgestaltungen in der Gremienstruktur. Zu den Mitgliedern der Ausschüsse (mit Ausnahme des Hauptausschusses) können die Ratsmitglieder auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger bestellen. Dabei darf die Anzahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger die Anzahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen (vgl. § 58 Gemeindeordnung NRW (GO NRW)). Die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger erhalten entsprechend der Entschädigungsverordnung NRW (EntschVO NRW) ein Sitzungsgeld sowie weitere Auslagen wie z.B. Fahrkosten und Verdienstaussfall entsprechend der EntschVO NRW.

#### 5.2.2 Gebildete Ausschüsse

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. Die gpaNRW erhebt die Gesamtzahl der freiwilligen und pflichtigen Fachausschüsse.

### 5.2.3 Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohnerin bzw. Einwohner (EW)

Die Kommunen leisten für die Gremienarbeit verschiedene Aufwendungen entsprechend der EntschVO NRW. Die EntschVO NRW beschreibt die pflichtigen Aufwendungen (z.B. Aufwandsentschädigungen) und die freiwilligen Aufwendungen (z.B. Reise- und Fahrkosten). Im Weiteren steht die Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen im pflichtgemäßen Ermessen der kommunalen Vertretung aus dem kommunalen Haushalt.

Die Kennzahl stellt die Aufwendungen für die Gremienarbeit im Verhältnis zu den Einwohnerinnen und Einwohnern dar. Diese Kennzahl enthält die reinen Aufwandsentschädigungen gemäß der EntschVO NRW. Darunter fallen z. B. die Aufwandsentschädigungen für Ratsmitglieder, sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie zusätzliche Aufwandsentschädigungen an Ausschussvorsitzende, Fraktionsvorsitzende, ehrenamtliche Vertretungen der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten etc. Weiterhin sind hier Sitzungsgelder, Verdienstaufschlag, Fahrkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen enthalten.

### 5.2.4 Anforderungen aus dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“

Die nachfolgende Erhebung stellt die Vorgaben aus dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“<sup>32</sup> dar. Die Darstellung der Kennzahlen sowie die Sachstandserhebung „Erfüllung Mindestausstattung Fraktionszuwendungen“ sind zusammenhängend zu betrachten:

- Sockelbetrag je Fraktion in Euro,
- Kopfbetrag je Mitglied in Euro,
- eine Sachstandserhebung Erfüllung Mindestausstattung Fraktionszuwendungen.

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. Die Verwaltung kann sie nicht einseitig bestimmen.

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen. Gleichzeitig legt er aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ Mindeststandards fest, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren regelt der Erlass die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel. Die Vertretungskörperschaft bestimmt also nach pflichtgemäßem Ermessen die Zuwendungshöhe. Bei der Festsetzung der Mittel hat sie allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,

<sup>32</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

- 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 erfolgt.

### **5.2.5 Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023**

Eine erhöhte Anzahl von Anträgen je Sitzung erfordert enorme Zeitressourcen für die Bearbeitung der Anträge und bindet dadurch erhebliche Personalressourcen. Gleichzeitig erhöhen sich durch eine hohe Anzahl von Anträgen die Tagesordnungspunkte sowie die zeitliche Spanne einer Gremiensitzung.

## 5.3 Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit

### Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit 2023

Grund-/ Kennzahlen	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Gremienstruktur</b>							
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	16	2	18	27	33	47	34
Gebildete Ausschüsse	8	5	5	6	7	8	14
<b>Aufwendungen</b>							
Aufwendungen Gremienarbeit je EW <sup>33</sup> in Euro	13,01	11,12	13,03	13,95	15,30	21,17	34
<b>Fraktionszuwendungen</b>							
Sockelbetrag je Fraktion in Euro	0,00	0,00	0,00	220	390	900	34
Kopfbetrag je Mitglied in Euro	0,00	0,00	60,00	92,04	153	240	33

<sup>33</sup> EW = Einwohnerin bzw. Einwohner

### Mindestausstattung Fraktionen gemäß Erlass 2023

Anforderung	Herscheid	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	24 von 31
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	13 von 31
IT-Ausstattung (Büroräume)	Nein	4 von 31
Sachmittel Büroausstattung	Nein	4 von 31
Print- und Onlinemedien	Nein	12 von 31
Mitgliedschaften	Nein	9 von 31
Beratungsleistungen	Nein	4 von 31

### Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023

Anzahl	Herscheid	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern	13	3	17	43	89	148	33

## → 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)