

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Hüllhorst
2024/2025*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hüllhorst	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Hüllhorst	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	23
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Hüllhorst	29
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	29
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	30
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Hüllhorst	34
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	58

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	60
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
2.	Vergabewesen	79
2.1	Managementübersicht	79
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	Organisation des Vergabewesens	81
2.3.1	Organisatorische Regelungen	81
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	85
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	86
2.5	Sponsoring	89
2.6	Nachtragswesen	90
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	90
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	93
2.7	Maßnahmenbetrachtung	94
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	96
3.	Informationstechnik an Schulen	99
3.1	Managementübersicht	99
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	100
3.3	IT an Schulen	100
3.3.1	IT-Steuerung	100
3.3.2	Stand der Digitalisierung	104
3.3.3	IT-Sicherheit	110
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	113
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	115
4.1	Managementübersicht	115
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	115
4.3	Örtliche Strukturen	116
4.4	Rechtmäßigkeit	117
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	118
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	118
4.4.3	Art der Bestattung	120
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	121
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	122
4.5	Verfahrensstandards	122
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	124
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	125
4.6.2	Aufwendungen	126
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	127

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
5.	Friedhofswesen	130
5.1	Managementübersicht	130
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131
5.3	Örtliche Strukturen	132
5.4	Friedhofsmanagement	133
5.4.1	Organisation	133
5.4.2	Steuerung	134
5.4.3	Digitalisierung	134
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	135
5.5	Gebühren	136
5.5.1	Kostendeckung	136
5.5.2	Grabnutzung	138
5.5.3	Trauerhallen	138
5.6	Friedhofsflächen	140
5.6.1	Einflussfaktoren	140
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	143
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	145
5.7	Grün- und Wegeflächen	146
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	146
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	147
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
	Kontakt	152

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hüllhorst

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Bei der **Haushaltssituation** zeigt sich zum Prüfungszeitpunkt für die Gemeinde Hüllhorst ein Handlungsbedarf. Die Gemeinde ist bisher haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die Jahresergebnisse waren in den Jahren 2018 bis 2021 durchgehend positiv. Auch der zur Prüfung lediglich im Entwurf vorliegende Jahresabschluss 2022 zeigt ein positives Jahresergebnis mit einer deutlichen Verbesserung zur Planung. Dabei beeinflussen die schwankenden Gewerbesteuererträge die Jahresergebnisse stark. Die Jahresergebnisse bis 2021 erhöhen das Eigenkapital der Gemeinde um 12,8 Mio. Euro. Damit erreicht die Gemeinde Hüllhorst 2021 eine durchschnittliche Eigenkapitalquote 1. Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern sind im interkommunalen Vergleich ebenfalls durchschnittlich.

Zukünftig geht die Gemeinde von einer sich verschlechternden Haushaltssituation aus. Sollten die negativ geplanten Jahresergebnisse bis 2027 wie geplant eintreten, reduzieren diese das Eigenkapital und verzehren die Ausgleichsrücklage vollständig. Für die geplanten Investitionen benötigt die Gemeinde voraussichtlich Investitionskredite. Die Gemeinde Hüllhorst rechnet mit einem Verzehr ihrer bestehenden liquiden Mittel, so dass sie von zukünftigen Liquiditätskrediten ausgeht.

Für die **Ermächtigungsübertragungen** fehlen bisher noch die vorgeschriebenen schriftlichen Regelungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW. Die Gemeinde Hüllhorst überträgt im investiven Bereich regelmäßig Ermächtigungen und erhöht somit den investiven Haushaltsansatz. Sie nimmt investive Haushaltsansätze zu 32 bis 61 Prozent tatsächlich in Anspruch. Damit erreicht sie einen geringeren Ausschöpfungsgrad als die Vergleichskommunen. Wir empfehlen die Haushaltstransparenz zu erhöhen, indem sich die Haushaltsplanungen insbesondere für das erste Planjahr durch eine kritische Prüfung an dem realisierbaren Bedarf orientiert.

In den Bereichen **Fördermittel- sowie Kredit- und Anlagemanagement** sollte die Gemeinde Hüllhorst die gelebten Strukturen und Prozesse in verbindliche schriftliche Handlungsrahmen überführen. Auch empfehlen wir eine zentrale Übersicht über alle Förderprojekte sowie ein standardisiertes Fördercontrolling.

Die vorgenommene Maßnahmenbetrachtung in der **Vergabeprüfung** zeigte Optimierungspotenzial bei einzelnen formalen Verfahrensschritten und der Dokumentation. Aktuelle und umfassende Regelungen in Form einer Dienstanweisung, die Einbindung der Submissionsstelle, eine Vergabeprüfung, standardisierte Vordrucke und Schulungen unterstützen die Mitarbeitenden, um Fehler zu vermeiden. Dies gilt umso mehr, da die Vergabe in Hüllhorst dezentral organisiert ist und damit ein zentraler Überblick zu aktuellen Regelungen, Standards, Vordrucken und Abläufen wichtig ist. Es fehlt bisher noch an einem zentralen **Nachtragsmanagement**, um Auftragsanpassungen und Nachträge systematisch analysieren und hieraus entsprechende Maßnahmen ableiten zu können.

Die Vorgaben des **Korruptionsbekämpfungsgesetzes** erfüllt die Gemeinde Hüllhorst im Wesentlichen. Allerdings sollte die Gemeinde eine Gefährdungsanalyse zeitnah durchführen und die korruptionsgefährdeten Tätigkeiten und Stellen in der Verwaltung § 10 KorruptionsbG bestimmen. Auch sollte die Gemeinde Hüllhorst verbindliche Regelungen zu den Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sowie Verhaltensregeln für den Verdachtsfall festlegen. Auch Regelungen zum Umgang mit **Sponsoring** fehlen bisher.

Bei der **IT-Ausstattung** erfüllte die Gemeinde Hüllhorst die Anforderungen ihrer **Schulen** aus deren Medienkonzepten. Hier bleibt abzuwarten, wie die Schulen ihren Ausstattungsbedarf zukünftig definieren, hierzu steht die Gemeinde in einem regelmäßigen Austausch mit den Schulen. Die Unterrichtsräume sind mit Präsentationsmedien ausgestattet. Die **IT-Sicherheitsstrukturen in den Schulen** zeigen Optimierungspotenzial, die neben technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Anpassungen betreffen.

Die Gemeinde Hüllhorst steuert die Schul-IT effektiv und hat mit einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan bereits eine gute Grundlage. Optimierungsmöglichkeiten sehen wir in der Verschriftlichung der gelebten Strukturen, dem Ressourcenüberblick.

Im Handlungsfeld **ordnungsbehördliche Bestattungen** stellen wir fest, dass die Verwaltung die gesetzlichen Vorschriften berücksichtigt. Wir empfehlen den Prozess durch eine Anleitung bzw. Checklisten zu strukturieren.

Hüllhorst verfügt über sechs kommunale **Friedhöfe** mit vier eigenen Trauerhallen. Der Anteil der kommunalen Bestattungen liegt bei rund 56 Prozent und ist damit im Vergleich zu anderen Kommunen gering.

Auch wenn der Wandel der Bestattungskultur auch in Hüllhorst schon erkennbar ist, ist dieser noch nicht so lange und stark ausgeprägt wie in anderen Kommunen. Voraussichtlich wird daher in Hüllhorst die Nachfrage nach Erdbestattungen noch weiter sinken und hierfür der Bedarf an Urnenbestattungen steigen. Die bestehenden und weiter zu erwartenden Flächenüberhänge sowie die gewachsene örtliche Struktur mit großen Friedhofsflächen sollte die Gemeinde in einem Friedhofskonzept aufgreifen. Sie sollte damit den Umgestaltungsprozess aktiv gestalten, um heute die langfristigen Auswirkungen auf Flächen- und Kostenstrukturen zu steuern.

Schon heute ist die Verwaltung sensibilisiert und gestaltet ihre Friedhöfe bedarfsgerecht und schafft neue nachgefragte Bestattungsformen. Auch lenkt sie die Nutzung der Bestattungsflächen, indem sie möglichst entstehende Lücken mit neuen Grabfeldern schließt. Die Steuerung wird in Hüllhorst erschwert, da keine aktuellen fall- und flächenbezogenen Nutzungen in digitaler Form bereitstehen. So konnten verschiedene Daten im Rahmen der Prüfung nicht bereitgestellt werden.

Im **Gebührenhaushalt** besteht für das Friedhofswesen ein dringender Handlungsbedarf. Die Gemeinde Hüllhorst sollte zukünftig eine regelmäßige Gebührenkalkulation und Nachkalkulation sicherstellen. Seit Jahren erfolgt dies nicht und somit unterbleiben regelmäßige Gebührenanpassungen. Ein interkommunaler Vergleich war aus diesem Grund nicht möglich. Ein Näherungswert für die Gemeinde Hüllhorst zeigt einen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad.

Auch für die Trauerhallen war kein valider Kostendeckungsgrad ermittelbar. Daher sollte die Gemeinde Hüllhorst hier prüfen, welchen Kostenanteil die Trauerhallen verursachen. Geringe oder rückläufige Nutzungszahlen erschweren eine Refinanzierung durch Gebühren. Dies gilt umso mehr, da es auch private Abschiedsräume gibt und bei zumindest zwei Trauerhallen auch Instandhaltungsmaßnahmen anstehen. Daher sollte im Zuge der Friedhofsplanung auch über Reduzierungen oder über eine Umnutzung der Gebäude diskutiert werden.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Hüllhorst

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.

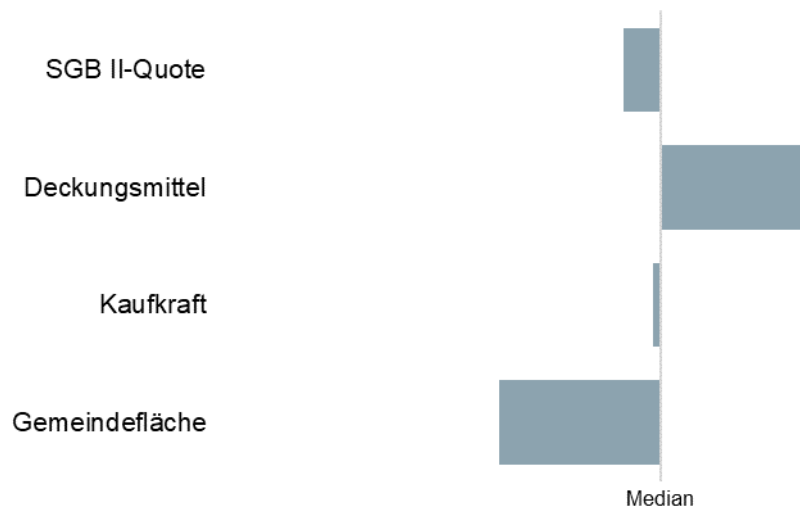
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Hüllhorst. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

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

Strukturmerkmale Hüllhorst 2024



In den interkommunalen Vergleich fließen die Daten der 108 kleinen kreisnugehörigen Kommunen mit einer Bevölkerung ab 10.001 bis 18.000 Einwohnern und Einwohnerinnen ein. Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über und nach links unter dem Median.

In der Gemeinde Hüllhorst liegt die SGB II-Quote mit 4,87 Prozent unter dem Median von 5,33 Prozent. Gleichzeitig weist Hüllhorst eine durchschnittliche Kaufkraft. Das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen liegt mit 27.001 Euro je Einwohner/Einwohnerin geringfügig unter dem Median des Segments (27.441 Euro).

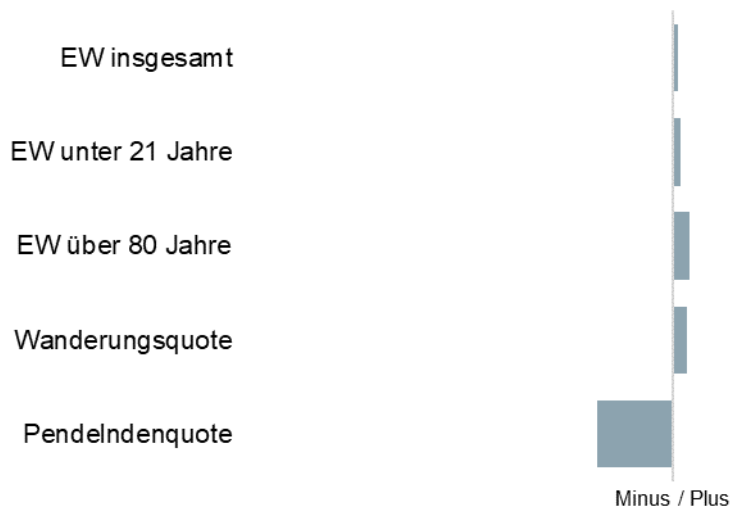
Der Gemeinde Hüllhorst stehen allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Diese liegen mit 2.061 Euro je Einwohner und Einwohnerin über dem Median der betrachteten Kommunen in Höhe von 1.542 Euro. Diese bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts.

Mit 44,70 qkm ist die Gemeindefläche Hüllhorst kleiner als der Durchschnitt der Vergleichskommunen, der bei 70,25 qkm liegt.

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 Hüllhorst 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 Einwohnerzahlen in Hüllhorst steigen im Eckjahresvergleich 2020 bis 2024 von 13.032 auf 13.189 Einwohner und Einwohnerinnen an. Nach zunächst stagnierenden Einwohnerzahlen steigt die Bevölkerung ab 2023 an. Dies liegt an Wanderungsgewinnen ab 2023 mit mehr Zuzügen als Wegzügen. Diese Entwicklung ist u.a. auf die Flüchtlingszuzüge zurückzuführen.

Bei näherer Betrachtung der Bevölkerungsstruktur erhöht sich durch diese Entwicklung ab 2023 der Bevölkerungsanteil der unter 21-Jährigen leicht. Die ältere Bevölkerung der über 80-Jährigen steigt ebenfalls und verdeutlicht die demografische Herausforderung.

Wie viele Kommunen dieser Größenordnung mit größeren Kommunen im Umfeld pendeln in Hüllhorst deutlich mehr Berufstätige aus als ein.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind in den Kommunen regelmäßig Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen. Die Ergebnisse und Beschlüsse fließen in die weitere Arbeit der Kommune ein. Alle Kommunen geben eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

Die Gemeinde Hüllhorst hat sich ebenfalls im Nachgang zur letzten überörtlichen Prüfung sowohl in der Verwaltung als auch in den politischen Gremien mit den Feststellungen und Empfehlungen beschäftigt. Sie fließen in die Arbeit ein und verschiedene Empfehlungen hat sie umgesetzt.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

- 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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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.

³ KGSt-Bericht Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022), Nr. 11/2022 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2022/2023) und Nr. 10/2023 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2023/2024)

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Hüllhorst haben wir von Januar 2024 bis Februar 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Hüllhorst überwiegend die Daten des Jahres 2022. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Steinheim berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stephanie Höpker
Finanzen	Martha Scholz
Vergabewesen	Marion Engbers
Informationstechnik an Schulen	André Reising
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Thomas Hartmann

Friedhofswesen

Thomas Hartmann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam am 07. März 2025 die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 25. August 2025

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Nauber

Höpker

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Hüllhorst gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Gemeinde Hüllhorst die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.	E1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bei der Gemeinde Hüllhorst nicht. Bis 2019 wurden unterjährige Ergebnisberichte vorgestellt. Ab 2020 wurden weder Quartalsberichte über die Auswirkungen der Corona-Krise noch über die Haushaltssituation vorgetragen.	E2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Verwaltung die Politik unterjährig häufiger über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informieren.
F3	Die Gemeinde Hüllhorst nimmt sowohl konsumtive als auch investive Mittelübertragungen vor. Dabei werden die investiven Mittelübertragungen nur in einem geringen Umfang in Anspruch genommen. Für die Mittelübertragungen bestehen bereits einige Regelungen; allgemein verbindliche Grundsätze für die Übertragung von Haushaltsermächtigungen hat die Gemeinde noch nicht schriftlich festgehalten.	E3.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte wesentliche Anforderungen und Regelungen zum Umgang mit konsumtiven als auch investiven Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festhalten. Dadurch kommt sie den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO nach und schafft gleichzeitig Transparenz und Verbindlichkeit für Verwaltung sowie Politik.
		E3.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte sich darauf verständigen, investive Maßnahmen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Dies kann die Haushaltstransparenz und -klarheit weiter verbessern.
F4	Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Hüllhorst ist dezentral organisiert. Bislang bestehen keine Vorgaben für die Fördermittelakquise. Auch standardisierte Prozesse zur Fördermittelakquise fehlen.	E4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte für das Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen

Feststellung		Empfehlung	
			schriftlich in einer Dienstanweisung fixieren. Die verbindliche Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte ein fester, standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
F5	Der Gemeinde Hüllhorst fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte ist derzeit nicht gegeben.	E5	Die Gemeinde Hüllhorst sollte eine zentrale Datei einrichten, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekten einpflegt. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Dieses erleichtert die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten.
F6	Die Gemeinde Hüllhorst hat noch keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	E6	Die Gemeinde Hüllhorst sollte verbindliche Regelungen für ihr Kreditmanagement mithilfe einer entsprechenden Dienstanweisung oder Richtlinie schaffen. In dieser sollte sie insbesondere strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang mit Kreditgeschäften festhalten.
F7	Bisher hat die Gemeinde Hüllhorst noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E7	Die Gemeinde Hüllhorst sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement festhalten oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Hüllhorst wickelt ihre Vergabeverfahren dezentral durch den jeweiligen Fachbereich ab. Für die förmliche Durchführung der meisten Vergabeverfahren nutzt Hüllhorst die Vergabestelle des Kreises Minden-Lübbecke. Die Gemeinde Hüllhorst hat verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotenzial bezüglich der Organisation des Vergabewesens.	E1.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben durchgängig eine zentrale Vergabe- oder Submissionsstelle in ihre Vergabeverfahren einbinden.
		E1.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte Ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen aktualisieren. Sie sollte zudem Regelungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten darin aufnehmen.
		E1.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte durchgängig standardisierte Vordrucke zur Dokumentation und Abwicklung ihrer Vergaben nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte insbesondere bei bedeutsamen Vergaben, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregistrauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregistrauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.
F2	Die Gemeinde Hüllhorst hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.	E2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Gemeinde Hüllhorst im Wesentlichen erfüllt. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat sie noch nicht festgelegt. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht verfasst. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Korruptionsprävention.	E3.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte alsbald ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem empfehlen wir, bei der Schwachstellenanalyse die Bediensteten einzubeziehen.
		E3.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte interne Regelungen zu den Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sowie Verhaltensregeln für den Verdachtsfall verbindlich festlegen.
		E3.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihre Beschäftigten regelmäßig über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie fortlaufend für das Thema sensibilisieren. Dies kann zum Beispiel in Form von Schulungen oder gezielten Informationen stattfinden.
F4	Die Gemeinde Hüllhorst nutzt Sponsoring nicht als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Hüllhorst bislang nicht getroffen	E4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag beifügen.
F5	Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren der Gemeinde Hüllhorst liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen im interkommunalen Vergleich für die Jahre 2022 und 2023 auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Einen maßnahmenübergreifenden Abweichungswert ermittelt die Gemeinde bislang nicht.	E5	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Abweichungen vom Auftragswert bezogen auf einen bestimmten Zeitraum und über Maßnahmen hinweg fortschreiben und beobachten.
F6	Bei der Gemeinde Hüllhorst obliegt den Fachdiensten die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	E6.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte auch zur Dokumentation und Abwicklung ihrer Nachträge durchgängig standardisierte Vordrucke nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihrer Vergabeordnung aufnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Hüllhorst zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E7.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die wesentlichen Verfahrensschritte, Feststellungen und Entscheidungsgründe zum Vergabeverfahren umfassend dokumentieren.
		E7.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können.
		E7.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte auch bei freihändigen Vergaben regelmäßig eine Bindefrist festlegen.
		E7.4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte darauf achten, die vergaberechtlichen Vorgaben zur Informationsübermittlung und zu den Anforderungen an elektronische Mittel einzuhalten.
		E7.5	Die Gemeinde Hüllhorst sollte bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben den Bietern die Vergabeunterlagen am selben Tag zur Verfügung stellen.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Hüllhorst ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.	E1.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Bestände der Schul-IT auflisten und so ein Kontrollinstrument implementieren. Dies ermöglicht ihr, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.
		E1.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.
		E1.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte gemeinsam mit ihrem Dienstleister und den Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen. Dieses bietet wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit relevant sind.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.
F2	Die Gemeinde Hüllhorst hat die aktuellen Ziele aus dem Medienentwicklungsplan vollständig umgesetzt. Dennoch lässt die Ausstattungsquote der weiterführenden Schule im interkommunalen Vergleich einen zukünftigen Mehrbedarf erwarten.	E2.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Internetanbindungen der Grundschulen optimieren, um einen modernen und digitalen Unterricht nicht zu gefährden. Mit steigender Anzahl der IT-Endgeräte sollte auch die Internetanbindung der weiterführenden Schule geprüft und ggf. ausgebaut werden.
		E2.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte auf Basis aktualisierter Medienkonzepte der Schulen den pädagogischen Ausstattungsbedarf der Schulen analysieren und wenn erforderlich die Ausstattung der Schulen entsprechend anpassen.
		E2.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Hüllhorst weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.	E3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Hüllhorst führt im Rahmen der Ermittlungsphase keine Wohnbegehungen durch.	E1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte Begehungen von Wohnräumen der verstorbenen Personen nutzen, um weitere Informationen zu möglichen Angehörigen, Erben oder auch Bestattungswünschen zu ermitteln. Hierbei sollte sichergestellt sein, dass diese jeweils mit zwei Personen erfolgen.
F2	Die Gemeinde Hüllhorst setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung grundsätzlich durch. Eine Verwaltungsgebühr für den gemeindlichen Aufwand wird nicht erhoben. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	E2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F3	Die Gemeinde Hüllhorst verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die	E3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen. Dies dient insbesondere bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung

Feststellung		Empfehlung	
	schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.		
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Hüllhorst hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Ein regelmäßiger Austausch zwischen den beteiligten Organisationseinheiten erfolgt nicht.	E1	Zur Vermeidung von Doppelarbeiten und Schnittstellenproblemen sowie zur Planung anstehender Aufgaben sollten die beteiligten Stellen regelmäßige Absprachen treffen.
F2	Die Gemeinde Hüllhorst arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	E2	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Hüllhorst für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie die Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F3	Die Friedhofsverwaltung nutzt eine Fachsoftware für ihre Arbeitsabläufe. Die Stammdaten der Nutzungsberechtigten sind jedoch zum Teil veraltet, da eine laufende Aktualisierung der Daten unterblieben ist.	E3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte zur Steuerungsunterstützung das im Programm vorhandene Grünflächeninformationssystem aktualisieren.
F4	Die Gemeinde Hüllhorst hat bislang keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe entwickelt.	E4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihre Friedhöfe, Trauerhallen und Grabarten auf ihrer Internetseite differenzierter vorstellen und beschreiben. Auch ein Flyer mit entsprechenden Informationen sollte erarbeitet werden.
F5	Der jährliche Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren konnte nicht anhand einer Nachkalkulation ermittelt werden. Die Gemeinde Hüllhorst hat seit dem Jahr 2005 keine Gebührenkalkulation für die Friedhöfe durchgeführt.	E5	Die Gemeinde Hüllhorst sollte zukünftig die erforderlichen Gebührenkalkulationen und entsprechenden Nachkalkulationen für die Friedhöfe vornehmen, um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu ermitteln. Sie sollte ihre Gebühren regelmäßig anpassen.
F6	Die Gemeinde Hüllhorst nutzt nicht die Möglichkeit, über Äquivalenzziffern gestaltenden Einfluss auf die Gebührenkalkulation zu nehmen.	E6	Die Gemeinde Hüllhorst sollte im Rahmen der zukünftigen Gebührenkalkulation Äquivalenzkalkulationen vornehmen. Damit kann sie individuelle Nutzungsvorteile einer Grabart wie Fläche, Verlängerungsmöglichkeit oder Pflege bewerten und berücksichtigen.
F7	Die Gemeinde Hüllhorst betreibt vier Trauerhallen. Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht ermittelt werden.	E7	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Nutzungen für jede Trauerhalle separat auswerten. Für Trauerhallen mit geringer Frequentierung sollte die Gemeinde Hüllhorst nachhaltige Lösungen suchen. Ebenso sollte sie den jeweiligen Kostendeckungsgrad ermitteln und bei Bedarf die Gebühren anpassen.
F11	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen der kommunalen Friedhöfe sind in der Gemeinde Hüllhorst vergleichsweise niedrig. Um	E11.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte den Ressourceneinsatz für die Grün- und Wegepflege im Rahmen regelmäßiger Gebührennachkalkulationen ermitteln, um eine wirtschaftliche Unterhaltung zu gewährleisten. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollten Pflegestandards geplant werden.

Feststellung		Empfehlung	
	die Kosten weiterhin niedrig zu halten, sollte die Gemeinde Pflegestandards kontinuierlich den Erfordernissen anpassen. Regelmäßige Qualitätskontrollen sollten Ausführungsmängel vermeiden helfen.		
		E11. 2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein Pflegekonzept erarbeiten, damit die Grün- und Wegepflegearbeiten auch zukünftig bewältigt werden können, um ein ansprechendes Bild der Friedhöfe zu gewährleisten. Zur Sicherstellung der hierauf basierenden Pflegeleistungen sollten regelmäßige Qualitätskontrollen erfolgen.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

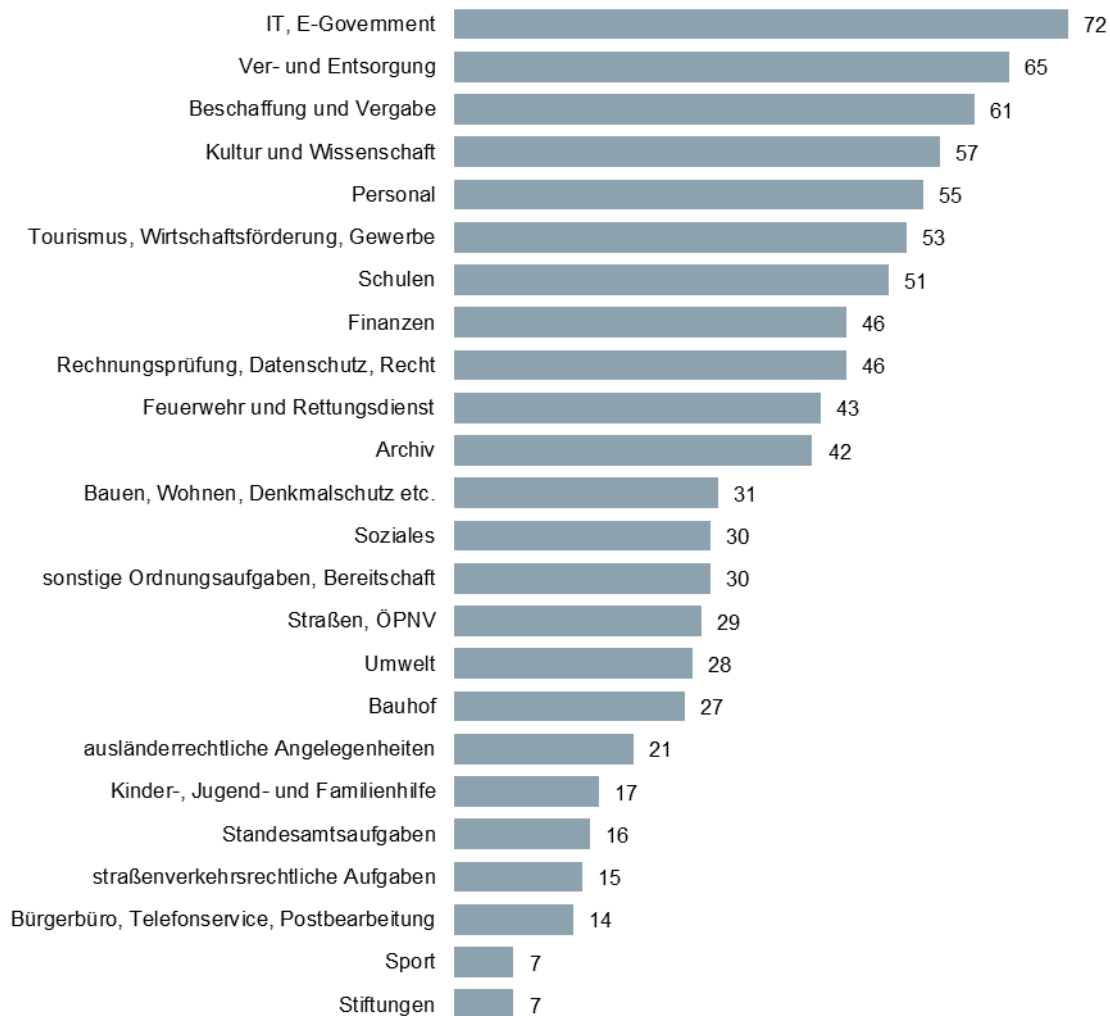
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

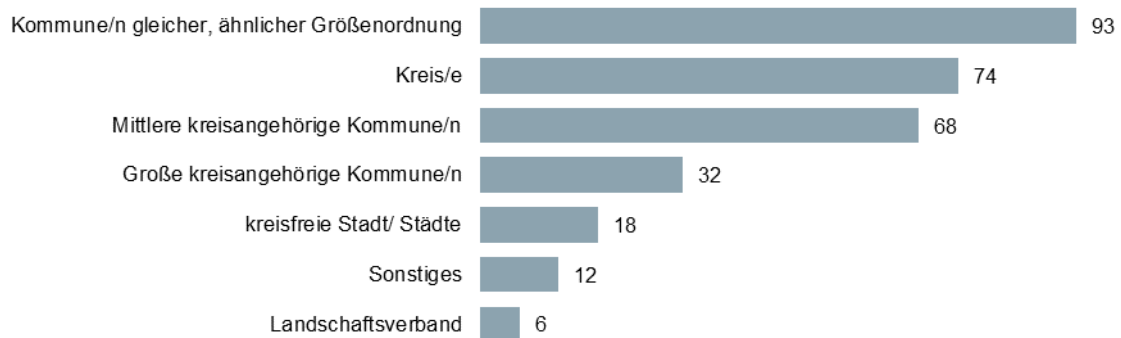


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



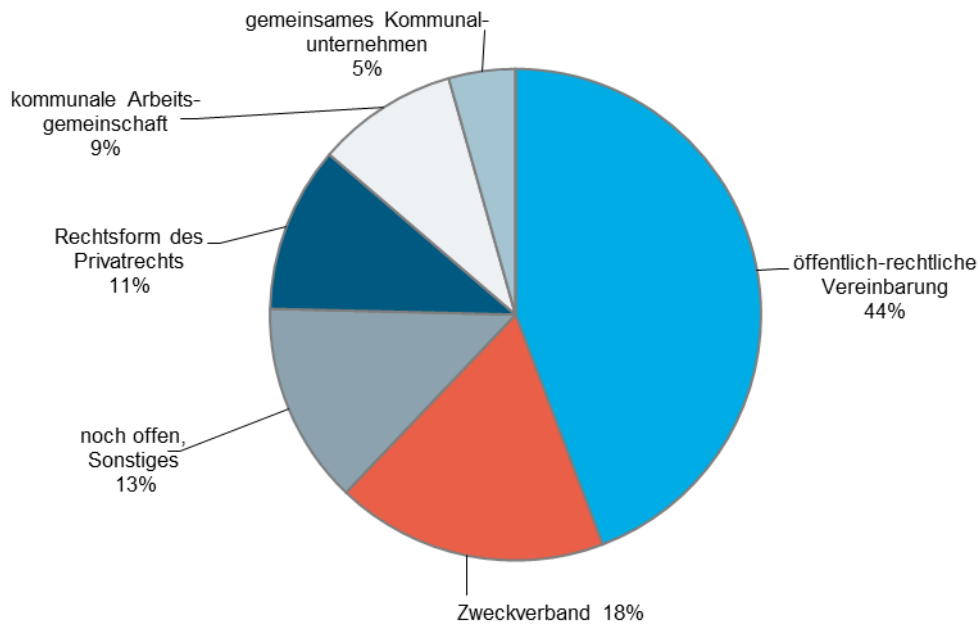
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

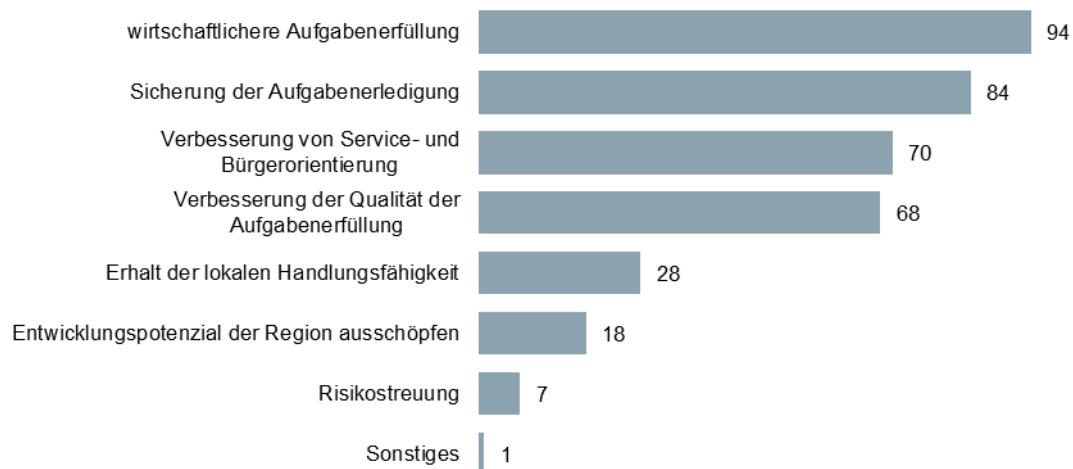


Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



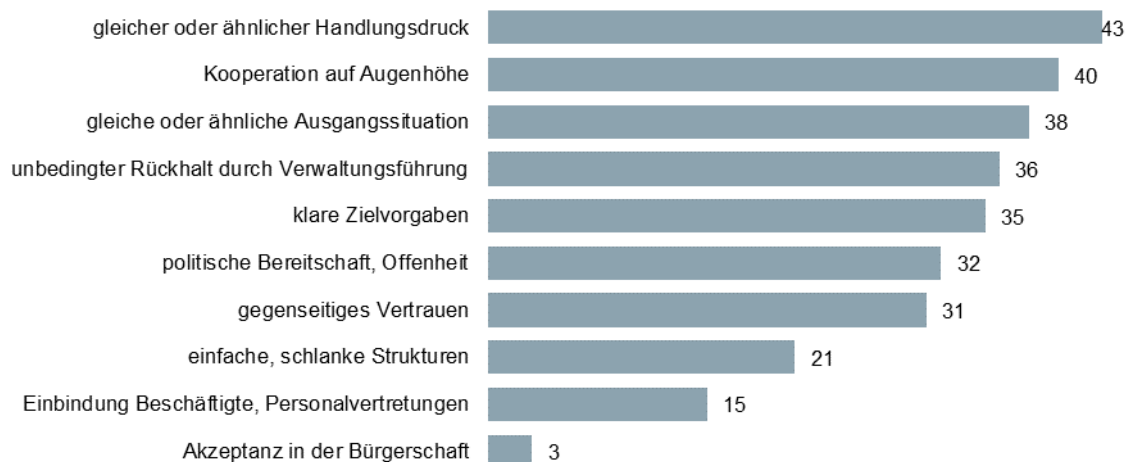
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

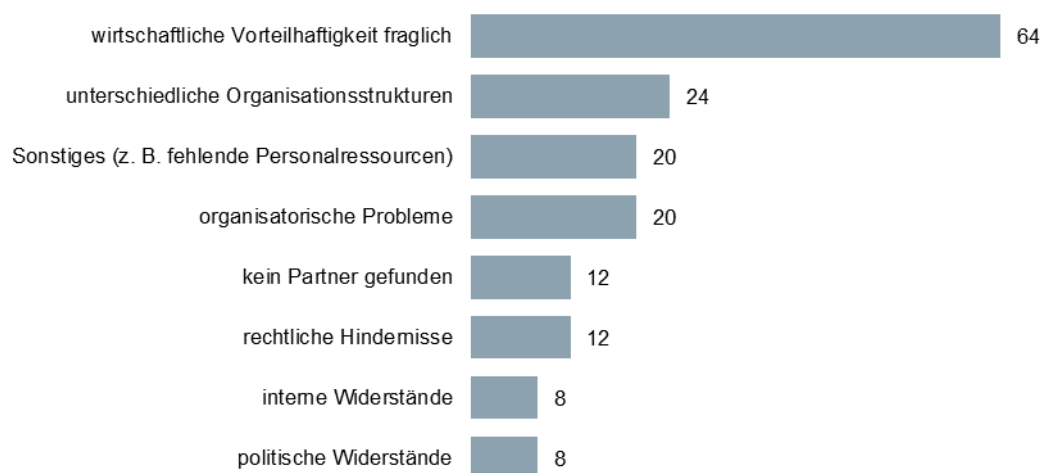


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. die Akzeptanz in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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Hüllhorst

Die Gemeinde Hüllhorst hat sich bereits mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und mehrere erfolgreiche Zusammenarbeiten umgesetzt. Sie steht weiteren IKZ-Projekten grundsätzlich offen gegenüber.

In Übereinstimmung mit dem landesweiten Trend liegen die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten

- in verwaltungsinternen Leistungsbereichen (Informationstechnologie, Vergabe, Personal, Geodatenmanagement),
- in Bereichen der Daseinsvorsorge (Volkshochschule, Winterdienst, Jugendarbeit, kreisweite Digitalisierung und
- bei der regionalen Entwicklung (Wirtschaftsförderung, Tourismus).

Diese Kooperationen sind überwiegend über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geregelt. Zudem bestehen innerhalb des Kreises weitere niederschwellige Zusammenarbeiten und Abstimmungen, um z.B. in Arbeitsgemeinschaften gemeinsame Standards zu entwickeln bzw. sich regelmäßig auszutauschen.

Die bestehenden Kooperationen laufen erfolgreich. Nach den wichtigsten Erfolgsfaktoren befragt, wertet die Gemeinde Hüllhorst vor allem schlanke Strukturen als wichtig. Zudem ist es vorteilhaft, wenn die Ausgangssituation bzw. der Handlungsdruck gleich bzw. ähnlich sind und die Kooperation auf Augenhöhe möglich ist.

Vorrangige Ziele in Hüllhorst sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung, Risikostreuung und der Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit.

Die Digitalisierung der Verwaltung und der Fachkräftemangel bieten Chancen bzw. Notwendigkeiten für weitere Kooperationen. Chancen für weitere erfolgreiche Kooperationen eröffnen sich aus Sicht der Gemeinde Hüllhorst zudem durch finanzielle Anreize und klaren rechtlichen Rahmenbedingungen wie z.B. zur Umsatzsteuerproblematik.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 102 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

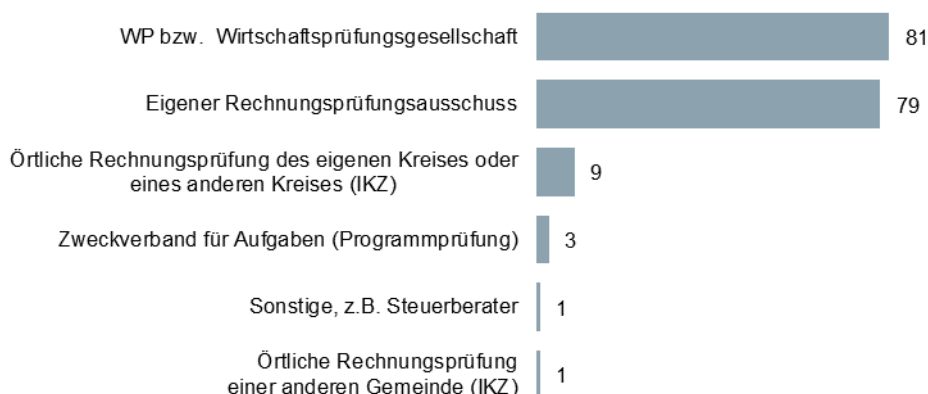
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent

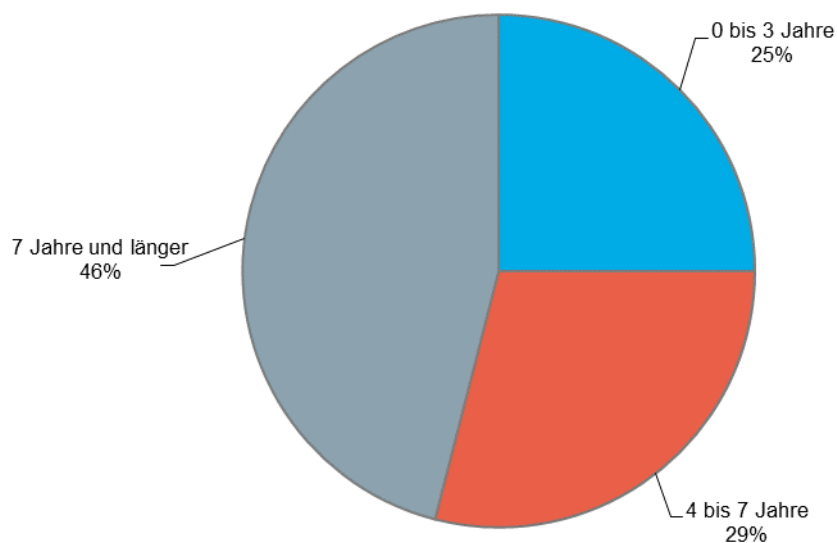


- In 83 von 102 Kommunen (81 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.

- Nur in neun Fällen (Neun Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

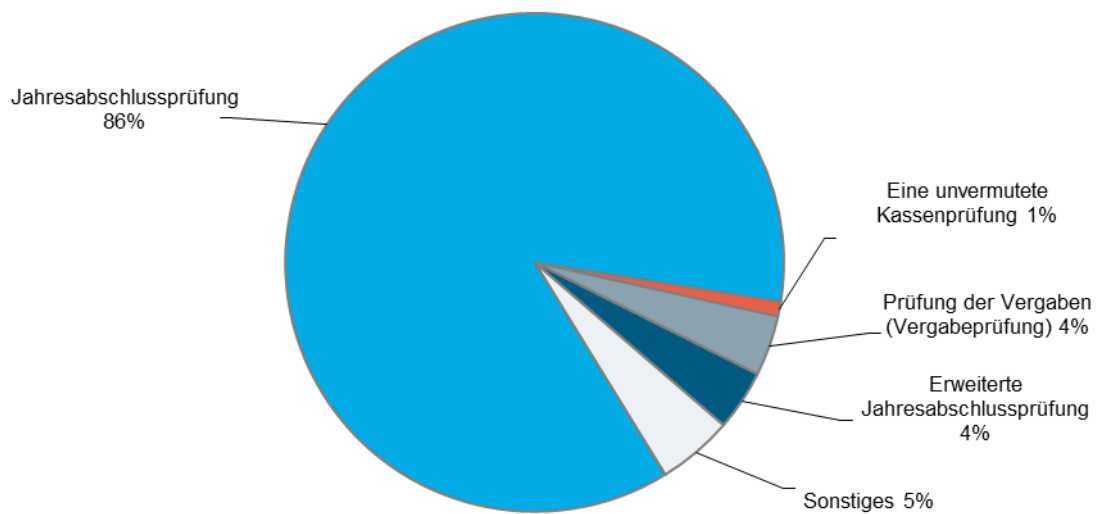
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021 und 2022



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021 und 2022



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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁷ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁸ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

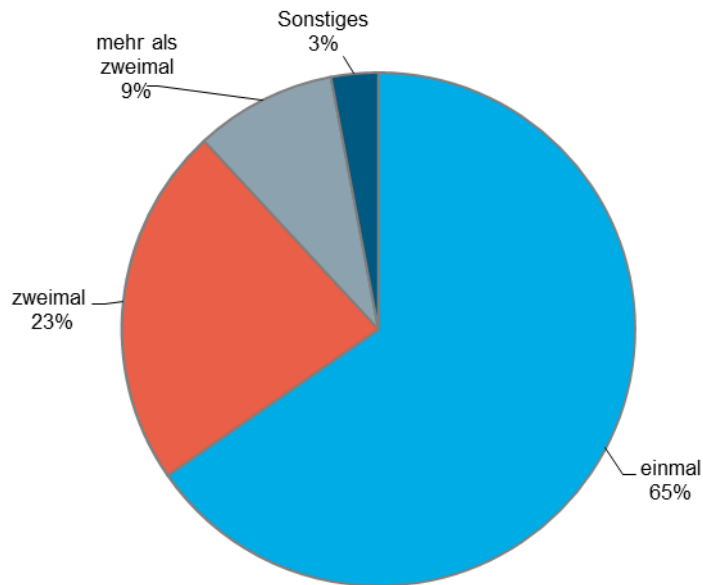
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent in 2021 und 2022



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien⁹ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Hüllhorst

Bisher wurden in der Gemeinde Hüllhorst die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. So hat die Gemeinde Hüllhorst regelmäßig eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung der Jahresabschlüsse beauftragt. Weitere optionale Prüfungen nach § 104 Abs. 1 GO NRW wurden bisher nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Im Jahr 2024 hat die Gemeinde Hüllhorst den Kreis Minden-Lübbecke mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2022 beauftragt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in Hüllhorst tagte im Jahr 2021 insgesamt ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung.

Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Hüllhorst entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hüllhorst 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

Handlungsbedarf

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die **Gemeinde Hüllhorst** hat einen Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Dieser resultiert in erster Linie aus den geplanten, negativen Jahresergebnissen ab 2023 sowie den absehbaren Reinvestitionsbedarfen in das eigene Gebäude- und Verkehrsflächenvermögen. Beides zieht einen steigenden Kreditbedarf nach sich.

Der Gemeinde gelingt es im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2021 durchgängig einen Haushaltsausgleich darzustellen. Die positiven Jahresergebnisse gehen hierbei vorrangig auf Mehrerträge aus den Steuern zurück. Von den Möglichkeiten des NKF-CUIG zur Entlastung der Ergebnisrechnung macht die Gemeinde keinen Gebrauch.

Nach dem Haushaltsplan 2024 erwartet die Gemeinde bis einschließlich 2027 jährliche Fehlbedarfe. Diese haben den kompletten Verbrauch der Ausgleichsrücklage zur Folge. Ein Rückgriff auf die allgemeine Rücklage ist unumgänglich. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Diese betreffen unter anderem den Ukraine-Krieg, inklusive der Mehraufwendungen für die Energieversorgung, die allgemeine Inflation, die Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie zum Teil noch immer die Corona-Pandemie. Darüber hinaus kann die gpaNRW zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung beim Personalaufwand nicht ausschließen.

Das Eigenkapital der Gemeinde Hüllhorst hat sich seit 2017 um 12,8 Mio. Euro erhöht. Durch fünf erwirtschaftete Jahresüberschüsse hat die Gemeinde ihr Eigenkapital beachtlich aufbauen können. Die Eigenkapitalquote 1 der Gemeinde Hüllhorst liegt im interkommunalen Vergleich 2021 knapp oberhalb des Medians. Zukünftig wird sich das Eigenkapital durch die negativen Planergebnisse bis 2027 weiter deutlich verringern.

Die errechneten Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Gemeinde Hüllhorst sind unterdurchschnittlich. Der Großteil der Gesamtverbindlichkeiten fällt auf den Kernhaushalt zurück. Mit Aus-

nahme der Liquiditätskredite aus dem Programm „Gute Schule 2020“ hat die Gemeinde Hüllhorst lediglich Darlehen für gemeindliche Investitionen aufgenommen. Realisiert sich die Haushaltsplanung, wird sich dies allerdings mittelfristig ändern. Die liquiden Mittel sind derzeit noch auf einem hohen Niveau. Es wird aber mit einem kompletten Verbrauch und der Aufnahme von weiteren Liquiditätskrediten gerechnet.

Die Altersstruktur des kommunalen Gebäudevermögens zeigt eine langsam einsetzende Überalterung. Diese betrifft im besonderen Maße die Wohnbauten und die Schulsporthallen.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Hüllhorst liegen die Informationen zur unterjährigen Haushaltssteuerung noch nicht rechtzeitig vor. Die Doppelhaushaltspläne werden verspätet beschlossen. Damit befindet sich die Gemeinde stets in der vorläufigen Haushaltsführung. Die Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse können wie bei vielen anderen Kommunen nicht eingehalten werden. Allerdings können die Jahresabschlüsse auch nicht fristgerecht festgestellt werden.

Die Gemeinde Hüllhorst nimmt Ermächtigungsübertragungen überwiegend im investiven Bereich vor. Dabei nimmt sie die Ermächtigungsübertragungen nur im unterdurchschnittlichen Umfang in Anspruch. Schriftliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie für die Vornahme von Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde noch nicht entwickelt.

Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Hüllhorst erfolgt dezentral. Ein Fördermittelcontrolling und ein explizites Berichtswesen bestehen noch nicht. Die Gemeinde Hüllhorst sollte grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festlegen. Diese sollte auch eine zentrale Erfassung der Fördermittel und deren Konditionen vorschreiben. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

Auch für ihr Kredit- und Anlagemanagement hat die Gemeinde Hüllhorst noch keine schriftlichen Vorgaben getroffen. Gerade vor dem Hintergrund der geplanten Kreditaufnahmen ist eine allgemein gültige Regelung jedoch sinnvoll. Einen solchen Handlungsrahmen sollte Hüllhorst auch für das Anlagemanagement schaffen. Die Vorgaben kann die Gemeinde auf die wesentlichen Inhalte beschränken.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?

- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Hüllhorst 2018 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI / - / -
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI / - / -
2024	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -

Die aktuelle Prüfung der Gemeinde Hüllhorst baut auf der letzten überörtlichen Prüfung mit dem damaligen Vergleichsjahr 2017 auf. Die Gemeinde lässt sich ab 2019 von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses durch einen entsprechenden Ratsbeschluss befreien. Zu noch fehlenden Abschlüssen verweisen wir auf das Kapitel 1.4.2 Informationen zur Haushaltssteuerung.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Hüllhorst weist in den Jahren 2018 bis 2022 stets ausgeglichene Haushalte vor. Erst ab 2023 muss die Ausgleichsrücklage in Anspruch genommen werden, um einen fiktiven Haushaltsausgleich herbeizuführen. Die Kommune unterliegt derzeit keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten und Maßnahmen.

Der Haushaltsstatus sollte nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus* Hüllhorst 2018 bis 2024

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	X

*bis 2021 IST, ab 2022 PLAN.

Jahresergebnisse und Rücklagen Hüllhorst 2018 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	705	2.073	4.452	5.365
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	2.043	3.060	7.512	12.877
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	22.062	22.901	22.901	23.463
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis			

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

Da während der Prüfung die Jahresabschlüsse für 2022 und 2023 noch nicht vorlagen, berücksichtigen wir diese mit den Plandaten.

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis in Tausend Euro	56	-1.427	-4.406	-3.324	-4.329	-5.027
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	12.933	11.506	7.100	3.776	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	23.463	23.463	23.463	23.463	22.910	17.883
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	keine Veränderung				-553	-5.027
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				2,36	21,94
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	3,92	12,60	10,88	15,89	21,94

Für das Jahr 2022 liegt zum Prüfende ein Entwurf des Jahresabschlusses vor. Im Entwurf schließe die Ergebnisrechnung mit 5,98 Mio. Euro ab. Damit verbessert sich das Ergebnis wesentlich zum Planergebnis.

Die Gemeinde Hüllhorst plant ab dem Haushaltjahr 2023 mit negativen Jahresergebnissen in einem deutlichen Gesamtvolumen von 18,5 Mio. Euro. Dadurch wird die Ausgleichsrücklage bis

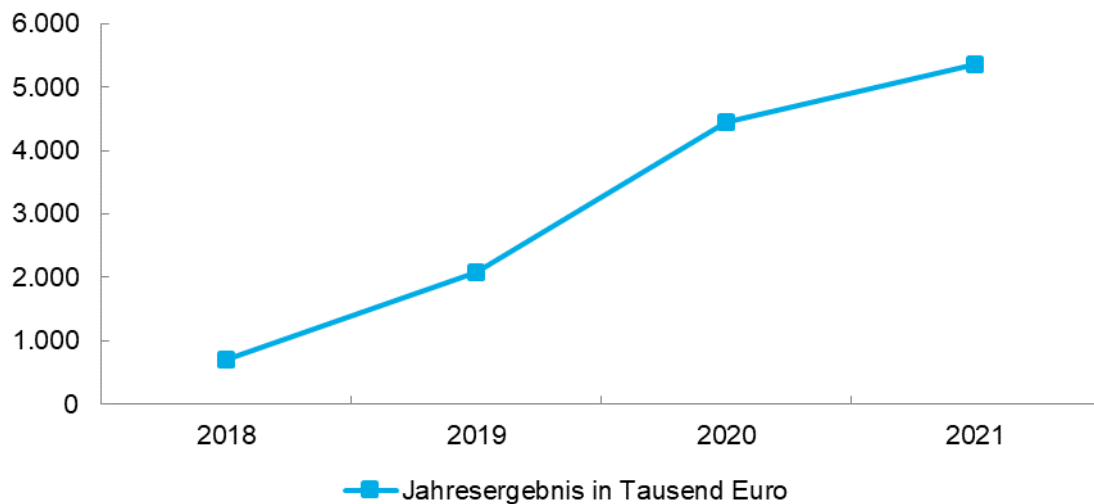
2026 aufgebraucht sein. Ein Rückgriff auf die allgemeine Rücklage ab 2026 scheint unumgänglich.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Hüllhorst kann im Prüfzeitraum durchgängig positive Jahresabschlüsse vorweisen. Mithilfe der erwirtschafteten Jahresüberschüsse konnte sie ihre Ausgleichsrücklage deutlich aufstocken. Die Gemeinde profitiert hierbei, wie die meisten Kommunen, von der grundsätzlich guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Von den Möglichkeiten des NKF-CUIGs zur Entlastung der Ergebnisrechnung macht die Gemeinde keinen Gebrauch.

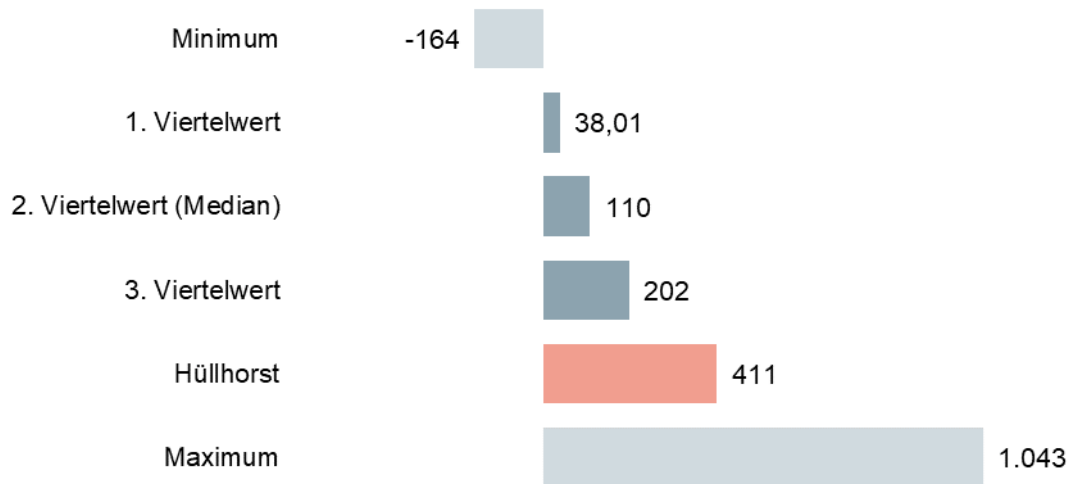
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Hüllhorst in Tausend Euro 2018 bis 2021



Die **Gemeinde Hüllhorst** weist von 2018 bis 2021 positive Jahresergebnisse vor. Dabei beeinflussen die schwankenden Gewerbesteuererträge die Jahresergebnisse stark. Die beiden Spitzenwerte aus 2020 und 2021 lassen sich daher anhand von hohen Gewerbesteuererträgen, aber auch anhand von gestiegenen Gebühreneinnahmen begründen. Letztere ergeben sich aus der Wiedereingliederung der Wirtschaftsbetriebe in den Kernhaushalt der Gemeinde.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 85 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt den tatsächlichen Erfolg der Kommune auf. Als Reaktion auf den Ausbruch der Corona-Pandemie ist 2020 das NKF-CUIG in Kraft getreten. Dieses soll die Corona- und nunmehr auch die kriegsbedingten Schäden, welche im Haushaltsjahr aufgetreten sind, abfedern. Nach dem NKF-CUIG hat die Gemeinde Hüllhorst die infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung auszuweisen und in der Bilanz zu aktivieren. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Die Bilanzierungshilfe kann entweder über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abgeschrieben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht werden.

Die Gemeinde Hüllhorst hat in 2020 und 2021 keine Bilanzierungshilfe ausgewiesen. Die Schäden, welche isoliert hätten werden können, wurden 2020 unterjährig bereits durch die erhaltene Gewerbesteuer ausgleichsleistung von rund 324.000 Euro ausgeglichen.

Daher ordnet sich die Gemeinde Hüllhorst in einem interkommunalen Vergleich ohne die Bilanzierungshilfe weiterhin oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Der Wert von 411 Euro je Einwohner verändert sich nicht, da die Gemeinde 2021 keine Bilanzierungshilfe ausgewiesen hat. Die Werte der Vergleichskommunen haben sich nach unten korrigiert. Dies zeigt, dass die überwiegende Anzahl der Vergleichskommunen in der Regel die Bilanzierungshilfe beansprucht haben.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG 2021

Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
411	-391	-9,86	68,69	176	1.033	89

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuer ausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Pandemiebedingte Belastungen nach dem NKF-CUIG hat die Gemeinde Hüllhorst nicht in der Bilanz bzw. Ergebnisrechnung ausgewiesen. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2021

Berechnung strukturelles Ergebnis	2021
Jahresergebnis	5.365
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	15.464
Saldo Sondereffekte	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.099
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich (Durchschnittswerte)	13.495
Strukturelles Ergebnis	3.396

Das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Hüllhorst ist 2021 strukturell ausgeglichen. Es liegt rund 2,0 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis. Durch die erfolgte Rückführung der Wirtschaftsbetriebe kann die Gemeinde Hüllhorst ein großes Ertragsplus bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte verzeichnen. Dies ist ebenfalls maßgeblich für das gute strukturelle Ergebnis. Ohne die zusätzlichen Erträge aus den Leistungsentgelten würde das strukturelle Ergebnis deutlich geringer ausfallen.

Die Zuweisung für den Gewerbesteuer ausgleich 2020 (etwa 324.000 Euro) fließt in die Durchschnittsbetrachtung ein und wird daher auch 2021 anteilig berücksichtigt. In der Durchschnittsbetrachtung wirkt sich auch der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung zum Fonds Deutscher Einheit aus.

Die allgemeine konjunkturelle Lage hat sich für die nächsten Jahre auch vor dem Hintergrund des anhaltenden Ukraine-Kriegs eingetrübt. Die steigenden Aufwendungen konnten zuletzt noch durch die Ertragspositionen ausgeglichen werden. Ab 2023 wird jedoch mit Jahresfehlbedarfen gerechnet, welche mit der Ausgleichsrücklage und später mit der allgemeinen Rücklage aufgefangen werden müssen. Daher weichen die geplanten negativen Jahresergebnisse ab 2023 stark vom positiven strukturellen Ergebnis 2021 ab.

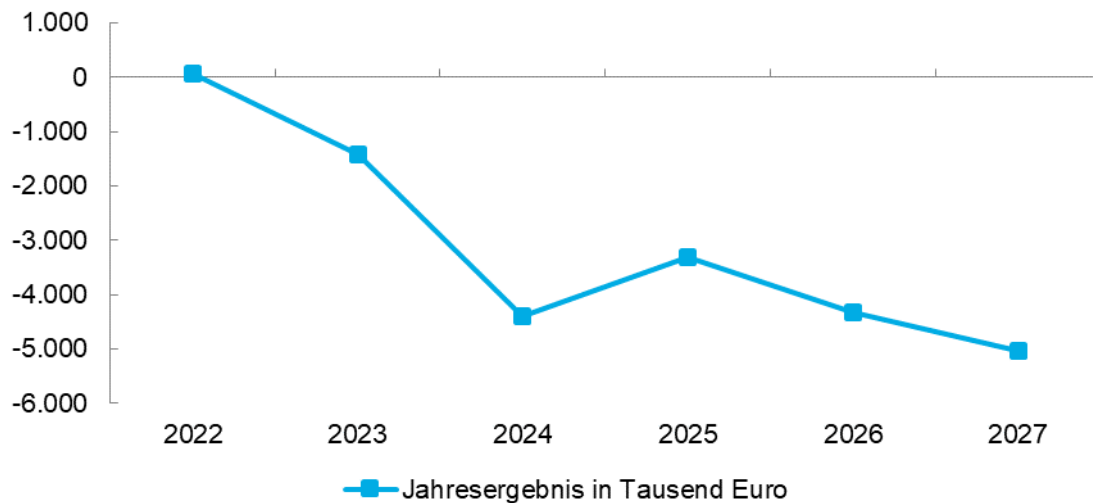
Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Hüllhorst plant ab 2023 mit hohen Defiziten. Der Haushalt der Gemeinde ist von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Dies betrifft vor allem die Gewerbesteuer. Zudem sieht die gpaNRW zusätzliche Risiken in der Planung der Personalaufwendungen.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wiedererlangen oder nachhaltig wahren. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Hüllhorst in Tausend Euro 2022 bis 2027



Die Gemeinde Hüllhorst plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2024 für 2027 ein Defizit von 5,0 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2027 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2027 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	15.963 (13.824)	17.900	1.937 (4.076)	1,9 (4,4)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	7.921 (7.234)	9.467	1.546 (2.233)	3,0 (4,6)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.172	6.374	1.202	3,5
Übrige Erträge	7.583	6.014	-1.569	-3,8
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	4.819	5.850	1.031	3,3
Aufwand für Sach- und Dienstleistungen	5.882	8.956	3.074	7,3
allgemeine Kreisumlage*	7.374 (7.239)	12.019	4.645 (4.780)	8,5 (8,8)
Übrige Aufwendungen	13.198	17.957	4.759	5,3

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

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

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

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

Erträge:

Die Gemeinde Hüllhorst plant überwiegend mit einer geringfügig steigenden Ertragslage bei den konjunkturanfälligen Positionen. Mehrerträge erzielt die Gemeinde bspw. bei der Gewerbesteuer und bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Schlüsselzuweisungen erhält die Gemeinde aufgrund ihrer bislang starken Finanzkraft nicht.

Die Gemeinde Hüllhorst hat bei Aufstellung des Haushaltsplans 2024 die Orientierungsdaten des Landes NRW¹⁰ berücksichtigt. Ergänzend dazu wurden die Planansätze anschließend ein wenig geringer gewählt, da bspw. mit Ausfällen bei den Steuererträgen gerechnet wird.

- Die **Gewerbsteuererträge** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Laut Haushaltsplan 2024 sind bis 2027 17,9 Mio. Euro an Gewerbsteuererträgen angesetzt. Die Orientierungsdaten des Landes NRW rechnen mit Steigerungsraten von 6,7 Prozent, 4,8 Prozent und 3,1 Prozent. Hierbei haben Kommunen weiterhin insbesondere die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Bei einer Übernahme der Orientierungsdaten ermitteln sich geringfügig höhere Erträge als in der Planung der Gemeinde. Hintergrund ist eine gewollte, vorsichtige Planung der Gemeinde, u.a. aufgrund der Corona-Ereignisse.
- Ebenso wie die Gewerbesteuer stellen auch die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer)** Positionen dar, die konjunkturellen Schwankungen unterliegen. Die Gemeinde Hüllhorst hat hier bei der Planung der Ansätze die jährlichen Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass angewendet. Bei der Einkommensteuer erwartet die Gemeinde vom Ist-Ergebnis 2021 bis zum Planansatz 2027 einen Anstieg von 1,6 Mio. Euro. Die Umsatzsteuer hingegen sinkt im gleichen Zeitraum um rund 83.000 Euro. Erfahrungsgemäß fallen die Ist-Ergebnisse jedoch meist besser aus als in der Planung.
- Bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** plant die Gemeinde Hüllhorst mit leicht rückläufigen Erträgen. Darunter fallen Gebühren für die Übergangsheimbelegungen, Müllentsorgung oder auch die öffentlichen Einrichtungen. Die meisten Planansätze aus 2024 wurden auch in der mittelfristigen Planung übernommen. Rückläufig sind lediglich die Friedhofsunterhaltungsgebühren. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten übrigen Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies haben auch die Corona-Pandemie sowie der Ukraine-Krieg gezeigt. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der

¹⁰ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2023, Az. 304-46.05.01-264/23

Ermittlung der fiktiven Hebesätze Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen:

- Die **Personalaufwendungen** stellen nach den Transferaufwendungen mit rund 5,8 Mio. Euro den drittgrößten Posten im Haushalt dar. 2024 plant die Gemeinde mit Mehraufwendungen von rund sechs Prozent. Gründe hierfür sind nicht nur die anstehenden Tarifabschlüsse, sondern auch ein Mehrbedarf der Stellenanteile bei den Angestellten. Die Gemeinde Hüllhorst rechnet in der mittelfristigen Finanzplanung ab 2025 mit einer durchschnittlichen Steigerung von 10.000 Euro jährlich. Nach den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus Juli 2023 wurden für 2024 prozentuale Steigerungen von 7,5 Prozent erwartet. Die zwischenzeitlich vorliegende Prognose aus Juli 2024 geht für 2025 und 2026 von Steigerungen von 5,5 Prozent und 4,5 Prozent aus. 2027 folgt mit 3,4 Prozent. Vor diesem Hintergrund ist ein Risiko bei der Planung der Personalaufwendungen in Hüllhorst nicht auszuschließen. Die jährliche, pauschale Steigerung wird langfristig zu niedrig sein.
- Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** ist in der mittelfristigen Planung bis 2027 insgesamt ein leichter Anstieg festzustellen. Dies ist überwiegend auf gestiegene Strom- und Gaspreise zurückzuführen. Des Weiteren sollen auch die Kosten für die Schülerbeförderung ansteigen. 2027 plant die Gemeinde mit Aufwendungen von 9,1 Mio. Euro, also 200.000 Euro mehr als noch 2024. Auch hier wurden jedoch viele Planansätze aus 2024 für die mittelfristige Planung bis 2027 verwendet. Vor diesem Hintergrund ist aufgrund einer weiterhin zu erwartenden steigenden Preisentwicklung ein zusätzliches Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zum Ende der mittelfristigen Planung nicht auszuschließen. Auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen gehen beim Sachaufwand von jährliche Steigerungen zwischen 3,0 Prozent und 3,2 Prozent aus. Die Gemeinde führt jedoch an, dass bei den wesentlichen Positionen bereits Kostensteigerungen im Planansatz berücksichtigt sind. Es ergeben sich Synergieeffekte durch Einzelmaßnahmen im Bereich der Instandhaltung und Unterhaltung, welche in Summe zu einer geringen Steigerung bei den Sach- und Dienstleistungen führen.
- Die **allgemeine Kreisumlage** wird vom Kreis Minden-Lübbecke erhoben. Sie stellt zusammen mit der **Jugendamtsumlage** den höchsten Aufwandsposten im Haushalt dar. Hierbei wird für die Gemeinde Hüllhorst ein Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage von 39,5 Prozent und 20,0 Prozent für die Jugendamtsumlage festgesetzt. 2023 betrugen die Hebesätze noch 35,5 Prozent bzw. 18,3 Prozent. Es ergeben sich für die Gemeinde Aufwendungen von knapp 19,7 Mio. Euro. Davon entfallen 13,1 Mio. Euro auf die allgemeine Kreisumlage und 6,6 Mio. Euro auf die Jugendamtsumlage. Hier liegen der gemeindliche Planansatz für die Kreisumlage und Jugendamtsumlage bereits deutlich unterhalb der Festsetzung des Kreises Minden-Lübbecke. Der Kreis erwartet jedoch nach dem Haushaltsplan 2024 weiterhin für 2025 bis 2027 deutliche jährliche Zuwächse aufgrund steigender Umlagebedarfe. Daraus ergibt sich ein Gesamtanstieg bis 2027 von 14,4 Prozent bei der allgemeinen Kreisumlage und 10,4 Prozent bei der Jugendamtsumlage. Die Gemeinde hat für die Belastungen durch die Kreisumlagen eine entsprechende Rückstellung gebildet, die sie bei eintretender Notwendigkeit auflösen wird. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

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

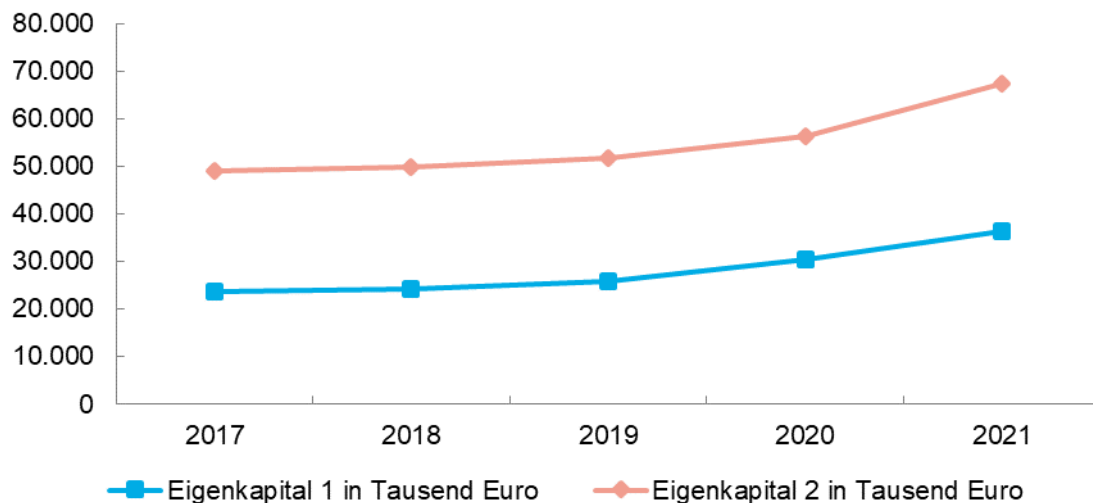
Neben den allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken wird für Hüllhorst ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei einzelnen Aufwandsarten in den Jahren 2025 bis 2027 gesehen. Zu nennen sind die Personalaufwendungen, Aufwendungen für die Sach- und Dienstleistungen sowie die allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Gemeinde Hüllhorst konnte seit 2017 aufgrund der erzielten Jahresüberschüsse ihr Eigenkapital aufstocken. Durch die geplanten Fehlbedarfe ist jedoch mit einer Verringerung zu rechnen. Dies führt zu einem kompletten Verbrauch der Ausgleichsrücklage und macht einen Rückgriff auf die allgemeine Rücklage unumgänglich.

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

Eigenkapital Hüllhorst in Tausend Euro 2017 bis 2021

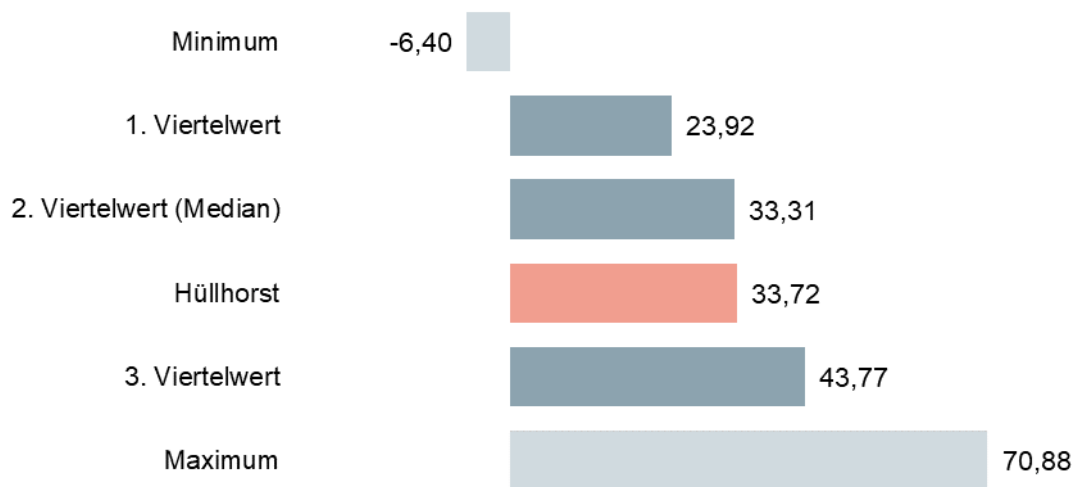


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital 1 der **Gemeinde Hüllhorst** ist von 2017 bis 2021 aufgrund der erzielten Jahresüberschüsse um 12,8 Mio. Euro auf rund 36,4 Mio. Euro gestiegen. Davon entfallen 23,5 Mio. Euro auf die allgemeine Rücklage und 12,9 Mio. Euro auf die Ausgleichsrücklage.

Aktuell stellt sich die Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichskommunen wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 91 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Eigenkapitalquote 1 der Gemeinde Hüllhorst ist 2021 trotz der deutlich positiven Entwicklung nur geringfügig höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sie sich knapp oberhalb des Medians. In den Vorjahren bleibt Hüllhorst eine der Kommunen, die eine niedrigere Eigenkapitalquote 1 als der Durchschnitt aufweist. Der Anstieg der Eigenkapitalquote 1 ist neben den positiven Jahresergebnissen auch auf die Rückführung des Wirtschaftsbetriebs zurückzuführen.

Das Eigenkapital 2 ist um die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert. Nach den Jahresabschlüssen von 2017 bis 2021 hat es sich um 18,4 Mio. Euro vermehrt. Dies liegt an den gestiegenen Sonderposten für Beiträge. Sie haben sich im gleichen Zeitraum um knapp 6,0 Mio. Euro erhöht. Dies ist auf die Wiedereingliederung der Wirtschaftsbetriebe in den Kernhaushalt in 2021 zurückzuführen. Allein von 2020 nach 2021 sind die Sonderposten für Beiträge um 5,8 Mio. Euro gestiegen. Trotz der positiven Entwicklung für die Gemeinde bleibt auch die Eigenkapitalquote 2 von Hüllhorst in allen Prüfungsjahren noch unterhalb des Medians.

Ab 2023 plant die Gemeinde jedoch ausschließlich mit Jahresfehlbedarfen und dadurch einer sukzessiven Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Sie soll sich bis 2027 um insgesamt 18,5 Mio. Euro verringern. Das entspricht über die Hälfte des Ende 2021 bestehenden originären Eigenkapitals von 36,4 Mio. Euro. Ende 2027 würde noch ein Eigenkapital von 17,9 Mio. Euro verbleiben.

Zukünftige Belastungen des Eigenkapitals aufgrund einer gebildeten Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG sind (zum derzeitigen Stand der Prüfung) nicht zu erwarten. Eine einmalige Ausbuchung gegen das Eigenkapital oder eine ergebniswirksame Abschreibung der Bilanzierungshilfe ab 2026 kommen nicht zum Tragen, da die Gemeinde schlichtweg keine Bilanzierungshilfe gebildet hat. Die Möglichkeiten für die Schadensisolierung enden 2024 und können daher für die Haushalte ab 2024 nicht mehr genutzt werden.

1.3.5 Schulden und Vermögen

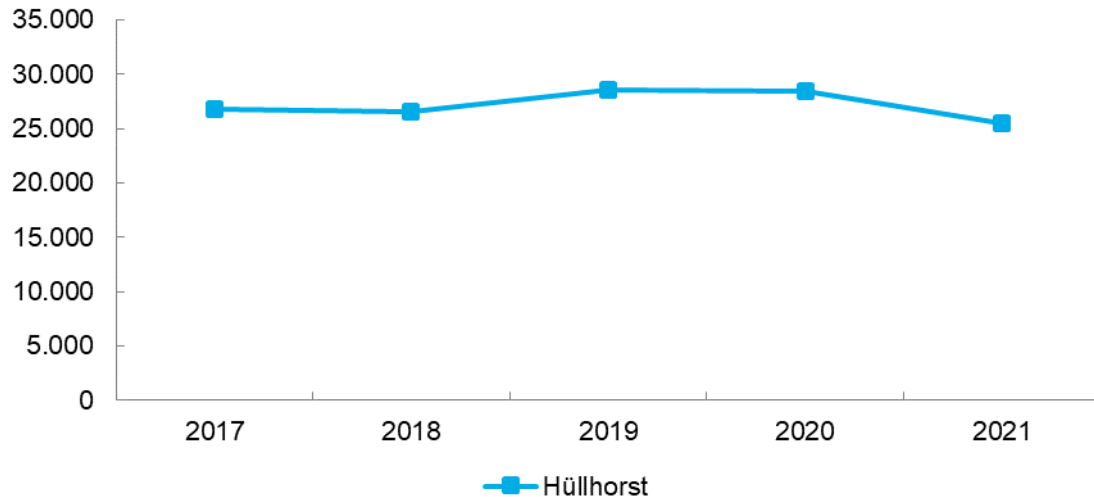
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- ➔ Die Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde Hüllhorst sind leicht rückläufig und interkommunal niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes fallen 2021 jedoch trotz eines Rückgangs überdurchschnittlich hoch aus. Die Abnutzungsgrade des Gebäudevermögens zeigen überwiegend eine einsetzende Überalterung. Die Bilanzwerte des Straßenvermögens sind weiter gesunken. Es zeichnet sich ab, dass die Gemeinde für weitere Investitionstätigkeiten Kredite aufnehmen werden muss.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hüllhorst in Tausend Euro 2017 bis 2021



Die **Gemeinde Hüllhorst** hat den letzten Gesamtabschluss in 2017 aufgestellt. Seit der Wiedereingliederung der Wirtschaftsbetriebe in den Kernhaushalt 2021 verfügt die Gemeinde nur noch über eine Mehrheitsbeteiligung, die Netzgesellschaft Hüllhorst GmbH & Co. KG.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 hat die gpaNRW die Daten aus dem Gesamtabchluss der Gemeinde Hüllhorst verwendet. Für die Jahre 2018 bis 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

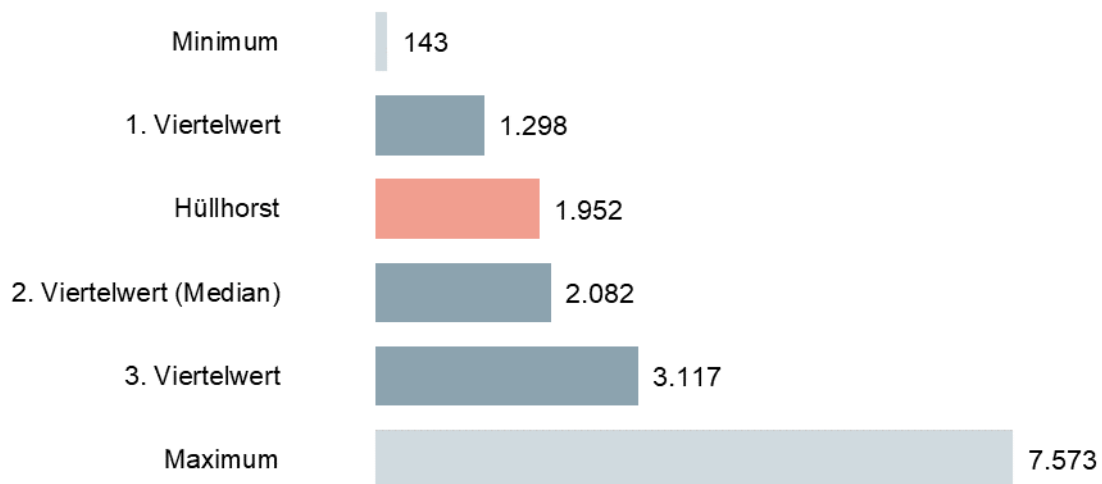
Die Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde Hüllhorst steigen bis 2020 leicht an. Lagen sie 2017 noch bei 26,8 Mio. Euro, betrugen sie Ende 2020 nun 28,4 Mio. Euro. Die Zunahme basiert auf einem Anstieg der Kreditverbindlichkeiten bei den Mehrheitsbeteiligungen. 2021 reduziert sich diese Position um 3,0 Mio. Euro durch Tilgungen.

Auf Kernhaushaltsebene verringert die Gemeinde Hüllhorst die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten von 2017 bis 2020 ebenfalls um 4,1 Mio. Euro. Durch die Wiedereingliederung der Wirtschaftsbetriebe in den Kernhaushalt steigt diese Position 2021 um 5,1 Mio. Euro erneut an. Dies hat den Grund, dass gerade die Wasser- und Abwasserversorgung häufig recht volumenhaltige Investitionen vorweisen, welche wiederum recht kostenintensiv sind und überwiegend mit Hilfe von Investitionskrediten finanziert werden müssen. Der Anstieg der Liquiditätskredite von 410.000 Euro in 2017 auf 851.000 Euro in 2021 ist im direkten Vergleich eher unbeachtlich. Hier handelt es sich um Liquiditätskredite aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“.

Die sonstigen Verbindlichkeiten sind bis 2020 beachtlich gestiegen. Sie belaufen sich 2020 auf 4,4 Mio. Euro. Dahinter verstecken sich jedoch die Einzahlungen aus der allgemeinen Investiti-

ons-, Sport und Schulpauschale. Ab 2021 werden diese Zahlungen unter den erhaltenen Anzahlungen ausgewiesen und belaufen sich auf 5,3 Mio. Euro. Bei einer investiven Verwendung sind nach Fertigstellung der Investitionsmaßnahme die erhaltenen Anzahlungen in den entsprechenden Sonderposten umzubuchen. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den Abschreibungsaufwendungen des betreffenden Vermögensgegenstandes. Zudem wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 5,3 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2021 liquide Mittel von 15,4 Mio. Euro gegenüber. Hiernach kann die Gemeinde entsprechende Investitionen auch aus diesen Finanzmitteln finanzieren. Weitere Liquiditätskreditaufnahmen sind im aktuellen Haushaltsplan 2024 und darüber hinaus nicht vorgesehen. Allerdings plant die Gemeinde mit hohen Kreditaufnahmen für Investitionen. Insgesamt sollen bis 2027 Investitionskredite von 36,1 Mio. Euro aufgenommen werden. Nach Abzug der gleichzeitig erfolgenden Tilgungen verbleibt eine erhebliche Netto-Neuverschuldung von 29,4 Mio. Euro.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 91 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Hüllhorst positioniert sich im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten 2021 noch unterhalb des Medians. Dies bedeutet, dass mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen höhere Gesamtverbindlichkeiten aufweisen.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2021 (Kernhaushalt)

Kennzahlen	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW	1.763	141	969	1.555	2.110	5.741	92
Investitionskredite je EW	1.179	0,00	274	613	1.201	3.751	91
Liquiditätskredite je EW	65,21	0,00	0,00	37,95	406	3.573	91
Erhaltene Anzahlungen je EW	408	0,00	94,70	291	546	1.374	91

Im interkommunalen Vergleich auf Kernhaushaltsebene fällt auf, dass die Gemeinde Hüllhorst überall Werte oberhalb des Medians vorweist. Am deutlichsten wird dies bei den Investitionskrediten. Hier befindet sich die Gemeinde sehr nah am dritten Viertelwert. Hierzu trägt mit dazu bei, dass im Gegensatz zu zahlreichen Vergleichskommunen bei der Gemeinde Hüllhorst ab 2021 sämtliche kommunalen Aufgaben und auch deren Finanzierung im Kernhaushalt wahrgenommen werden. Dazu zählen insbesondere die vielfach bei Kommunen ausgegliederten Bereiche der Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung. Die häufig volumenträchtigen Investitionen werden dabei zu einem nennenswerten Anteil über Investitionskredite finanziert. Demgegenüber kann in beiden Bereichen häufig ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielt werden.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade Hüllhorst in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren Rahmentabelle**		GND* in Jahren Hüllhorst	Ø – RND* in Jahren	Anlagenabnut- zungsgrad in Prozent
Wohnbauten	50	80	80	24,15	69,81
Verwaltungsgebäude	40	80	80	50,00	37,50
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	41,00	48,75
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	38,25	52,19
Schulgebäude	40	80	80	36,99	53,76
Schulsporthallen	40	60	60	18,75	68,75

* GND = Gesamtnutzungsdauer, Ø-RND = durchschnittliche Restnutzungsdauer

** NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die **Gemeinde Hüllhorst** hat für ihre Vermögensgegenstände grundsätzlich hohe Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Dies führt zu niedrigeren, jährlichen Abschreibungsaufwendungen als bei kurzen Gesamtnutzungsdauern. Dadurch werden außerdem erst später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Gleichzeitig steigt bei altem Vermögen das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko und einen Reinvestitionsbedarf beinhaltet. Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu etwa 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus.

In Hüllhorst weist die Altersstruktur des Immobilienvermögens überwiegend auf eine einsetzende Überalterung hin. Bei vier der sechs Gebäudegruppen ist ein Anlagenabnutzungsgrad von 52 Prozent und höher zu verzeichnen. Das gilt grundsätzlich nicht für die Verwaltungsgebäude und Gemeindehäuser. Beide weisen einen Anlagenabnutzungsgrad von unter 50 Prozent aus.

Die Anlagengruppe mit dem höchsten Handlungsbedarf stellen die **Wohnbauten** dar. Hierzu zählen auch die Unterkünfte für Flüchtlinge. Zwei der Unterkünfte der Gemeinde Hüllhorst sind bereits abgeschrieben. Hierbei handelt es sich um das Übergangwohnheim in Tengern sowie in der Kurzen Straße. Zwar kann man Gebäude nach Ablauf der Restnutzungsdauer generell noch weiter nutzen. Jedoch steigen bei einer alten Bausubstanz die Erfordernisse an die Instandhaltung. Gleichzeitig wächst das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Für 2024 sind keine Sanierungs- oder Instandhaltungsmaßnahmen im Bereich der Wohnbauten vorgesehen.

Auch die gemeindlichen **Schulsporthallen** haben fast 70 Prozent ihrer Restnutzungsdauer überschritten. Neben der Erneuerung des Schwingbodes mit einem Volumen von etwa 200.000 Euro stehen vorerst keine weiteren Maßnahmen an. Die letzte Sanierungsmaßnahme, die Erneuerung des Flachdachs und Neuinstallation von Lichtkuppeln in der Sporthalle der Gesamtschule, wurde Ende 2023 abgeschlossen. In dem Umfang der Vermögensaktivierung wird der

Anlagenabnutzungsgrad für die Sporthallen entlastet und dieser möglicherweise sogar gesenkt. In dem Fall würde sich die Restnutzungsdauer zugleich wiederum erhöhen.

Die **Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege)** als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Betrachtung ebenfalls eine zunehmende Überalterung. Der damalige Bilanzwert 2017 des Straßenvermögens hat sich auch in diesem Prüfungszeitraum weiter verringert. Der Vermögensverzehr konnte nicht durch entsprechende Reinvestitionen gedeckt werden. Der Bilanzwert des Straßennetzes ist von 2017 nach 2021 von 12,0 Mio. Euro auf 10,9 Mio. Euro gesunken.

Inwieweit die eigenen Mittel für die geplanten Maßnahmen ausreichen, prüft die gpaNRW im nächsten Abschnitt.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Hüllhorst in Tausend Euro 2023 bis 2027

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.552	-6.748	-2.159	-2.602	-3.329
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.176	-7.396	-14.193	-5.873	-15.481
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-8.728	-14.144	-16.352	-8.476	-18.810
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.365	-1.215	12.530	4.175	13.925
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-10.093	-15.359	-3.822	-4.301	-4.885

Die **Gemeinde Hüllhorst** weist zum 31. Dezember 2021 liquide Mittel von 15,4 Mio. Euro aus. Entgegen der Planung, dass sich der Bestand 2022 um rund 6,2 Mio. Euro verringern soll, sollen die liquiden Mittel sich weiterhin positiv entwickeln.

Die Gemeinde plant nach der Nachtragssatzung 2024 durchgehend mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Zählt man die negativen Salden von 2023 bis 2027 zusammen, ergibt sich ein Defizit von 17,4 Mio. Euro. Es gelingt der Gemeinde somit nicht, die laufende Aufgabenerfüllung aus eigener Kraft anhand des Tagesgeschäftes zu finanzieren. Die Defizite müssen also mithilfe der vorhandenen liquiden Mitteln aufgefangen werden. Die bisher bilanzierten liquiden Mittel wären, sollten sich die Planungen der Nachtragssatzung realisieren, Ende 2023 aufgebraucht. Liquiditätskreditaufnahmen erscheinen damit zunächst unausweichlich. Derzeit verfügt die Gemeinde Hüllhorst bereits über Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. 2021 belaufen sie sich auf 851.000 Euro. Sie sind auf das Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“ zurückzuführen. Für die Folgejahre rechnet die Gemeinde noch nicht mit Kreditaufnahmen.

Zum Defizit aus laufender Verwaltungstätigkeit kommt ein ab 2023 hochgerechneter Fehlbedarf von insgesamt 49,1 Mio. Euro aus der städtischen Investitionstätigkeit hinzu. 2025 und 2027 sind im Vergleich zu den anderen Jahren stark negative Salden aus Investitionstätigkeit zu finden. Dies liegt daran, dass die Gemeinde Hüllhorst in den Jahren die Erneuerung und den Ausbau der Kläranlage eingeplant hat. Des Weiteren ist auch die Modernisierung bzw. Umbau der Grundschule am Standort Oberbauerschaft vorgesehen. Zwei weitere neue Schulstandorte in Tengern und Schnathorst sollen folgen. Bis 2027 plant die Kommune Aufnahmen von Investitionskrediten von 36,1 Mio. Euro. Nach Abzug der gleichzeitigen Tilgungen verbleibt eine erhebliche Netto-Neuverschuldung von 29,4 Mio. Euro bis Ende 2027.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Gemeinde Hüllhorst die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.

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

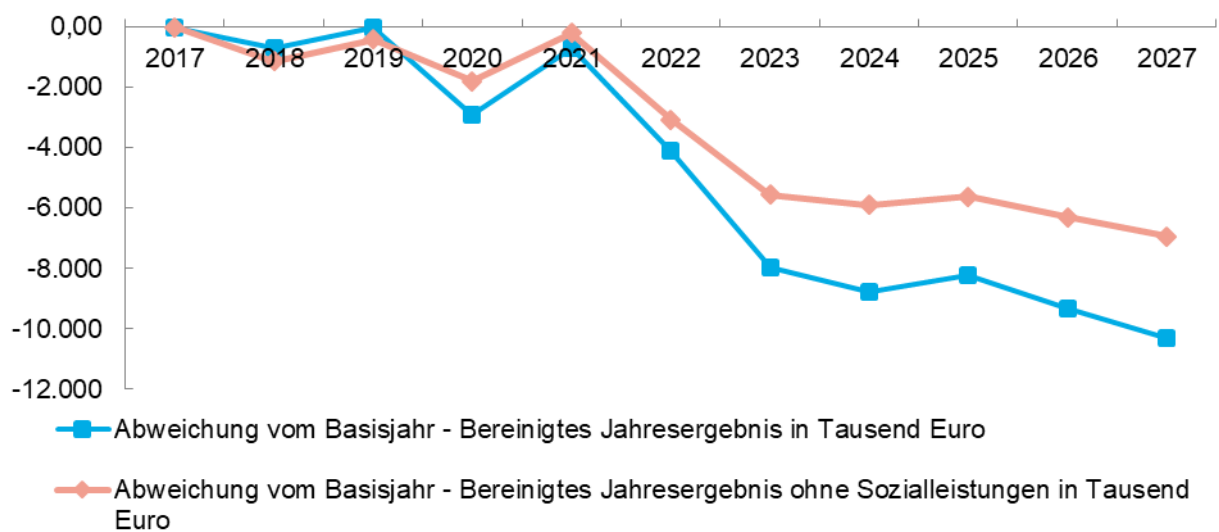
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Hüllhorst langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Jugendamtsumlage haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Kommune nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Hüllhorst in Tausend Euro 2017 bis 2027*



*bis 2021 IST, ab 2022 PLAN.

Das Basisjahr 2017 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit null Euro angesetzt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse stellen wir als Differenz zum Basisjahr dar.

Die bereinigten Jahresergebnisse der **Gemeinde Hüllhorst** verfolgen ab 2020 einen starken Negativtrend. 2019 ist es der Gemeinde noch gelungen, zusätzliche Haushaltsbelastungen an anderer Stelle auszugleichen. Dies gilt ebenfalls für 2021. Hier konnte die Gemeinde Hüllhorst von einem Ertragsplus aus den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten aus der Rückführung des Wirtschaftsbetriebs in den Kernhaushalt profitieren.

Von 2021 auf 2022 gehen die bereinigten Jahresergebnisse erneut zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. Da der Jahresabschluss 2022 zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorgelegen hat, werden in der Grafik noch die Planwerte 2022 dargestellt. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Obwohl das originäre Jahresergebnis 2022 nach dem Entwurf des Jahresabschlusses noch positiv geplant ist, zeigt das bereinigte Plan-Jahresergebnis 2022 im Vergleich zum Vorjahr 2021 eine Verschlechterung um 1,3 Mio. Euro. Dies ist teilweise auch auf die Hebesatzsenkung 2022 zurückzuführen. Nachhaltige Erträge aus den Grundsteuern, welche gänzlich bei der Kommune verbleiben können, ergeben sich hier nicht.

Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann aber auch zum Teil Ausdruck einer eher vorsichtigen Planung der Gemeinde sein. Die negative Tendenz wird insbesondere von den Sozialleistungen und sowie Steigerungen im Aufwandsbereich, exemplarisch bei den Personalaufwendungen, verursacht. Die Kurve der bereinigten Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen folgt dem Trend des blauen Graphen. Das bereinigte Jahresergebnis 2021 wird zusätzlich durch Sozialleistungen von 4,4 Mio. Euro belastet. Die diesbezüglich herausgerechnete Position haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 260.000 Euro,
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 438.000 Euro,
- Jugendamtsumlage: 3,7 Mio. Euro.

Die Sozialleistungen wirken sich auch in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2022 weiter aus. Liegt das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen 2022 noch bei – 8,6 Mio. Euro, muss 2027 bereits mit – 12,5 Mio. Euro gerechnet werden. Der Gemeinde Hüllhorst gelingt es zukünftig nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Die Abhängigkeit von den konjunkturabhängigen Positionen steigt.

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Daher sollte die Gemeinde Hüllhorst im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

→ Empfehlung

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

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die **Gemeinde Hüllhorst** weist bereits mindestens seit 2017 Hebesätze vor, die deutlich oberhalb der vom Land vorgegebenen fiktiven Hebesätze liegen. Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung resultieren, werden weder bei der Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage, noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kommune. Zu beachten ist, dass die Landesregierung mit Einführung des GFG 2022 differenzierte Hebesätze für kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte angewendet hat. Hiergegen haben mehrere Kommunen Klage eingereicht.

2022 wurden die drei Realsteuerhebesätze der Gemeinde Hüllhorst gesenkt. Lagen sie 2021 noch bei 272, 497 und 434 Prozentpunkten, wurden sie 2022 mit 223, 443 und 418 Prozentpunkten ausgewiesen. Damit lagen die Hebesätze 2022 auf dem Niveau der fiktiven Hebesätze von 2021. 2023 wurden alle Steuerhebesätze angehoben und damit wieder auf das Niveau der fiktiven Hebesätze angepasst. Für 2024 haben sich keine Änderungen ergeben. Hier liegen die Hebesätze der Grundsteuern unterhalb des fiktiven Hebesatzes.

Durch eine Unterschreitung der fiktiven Hebesätze läuft eine Kommune Gefahr, nicht die volle Steuerkraft der Kommune ausschöpfen zu können. Das Land gewährt lediglich Zuschüsse auf Basis der fiktiven Hebesätze nach dem GFG, da diese als „Ertragssollgrenze“ für einen einheitlichen Verteilstandard gelten. Ein Hebesatz unter den fiktiven Hebesätzen hätte demnach zur Folge, dass der Kommune höhere fiktive Steuereinnahmen angerechnet werden. Dadurch verringert sich die Schlüsselzuweisung und die Belastung durch die Kreisumlage steigt.

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

Hebesätze 2024 im Vergleich (Angaben in Hundert)

	Gemeinde Hüllhorst	Kreis Minden- Lübbecke*	Regierungsbe- zirk Detmold*	gleiche Grö- ßenklasse*	fiktive Hebes- ätze GFG 2024
Grundsteuer A	254	289	284	316	259
Grundsteuer B	493	528	537	604	501
Gewerbsteuer	418	440	432	450	416

*gewogener Durchschnitt

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Die Gemeinde Hüllhorst hält die gesetzlichen Fristen aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne und der Jahresabschlüsse nicht ein. Ebenso erfolgen die Feststellungsbeschlüsse des Rates zu den Jahresabschlüssen durchgängig nicht fristgerecht. Der Gesamtabschluss 2018 ist noch offen.

→ Feststellung

Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bei der Gemeinde Hüllhorst nicht. Bis 2019 wurden unterjährige Ergebnisberichte vorgestellt. Ab 2020 wurden weder Quartalsberichte über die Auswirkungen der Corona-Krise noch über die Haushaltssituation vorgetragen.

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

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend

sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Gemeinde Hüllhorst** durchgängig nicht ein. Diese Frist fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die Gemeinde Hüllhorst bringt im Prüfzeitraum stets Doppel-Haushalte ein. Der Rat in Hüllhorst hat die Haushaltssatzungen 2017 bis 2024 erst im laufenden Haushaltsjahr beschlossen. Damit befand sich die Gemeinde Hüllhorst alle zwei Jahre zunächst in der vorläufigen Haushaltsführung.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Hüllhorst nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Jahresabschlüsse sind teilweise mit einer Verspätung von rund anderthalb bis zwei Jahren aufgestellt worden. Der Jahresabschluss 2022 liegt zum Ende der Prüfung im Dezember 2024 lediglich im Entwurf vor. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Diese Fristen werden in Hüllhorst ebenfalls durchgängig nicht eingehalten. Bis 2017 liegen die Gesamtabschlüsse der Gemeinde Hüllhorst vor. Der Gesamtabschluss für 2018 ist noch offen. Für die Haushaltsjahre ab 2019 nutzt die Gemeinde die Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW. Sie ist jedoch verpflichtet, Beteiligungsberichte aufzustellen.

Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen fehlt in Hüllhorst. Bis 2019 berichtet die Kämmererei noch unterjährig über die Entwicklungen im Ergebnisplan. Fortgesetzt wurde diese Vorgehensweise jedoch nicht. Eine Berichtspflicht ergibt sich jedoch grundsätzlich auch aus den ursprünglichen Vorgaben des NKF-CIG. Danach hat in 2020 und 2021 der Kämmerer beziehungsweise die Kämmerin dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Rat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten. Eine solche unterjährige Berichtspflicht setzt sich ausschließlich für das Jahr 2022 aufgrund der KommunalhaushaltsrechtsanwendungsVO UA-Schutzsuchendenaufnahme fort. Die Gemeinde sollte überlegen, mindestens Halbjahresberichte mit Stand 30. Juni einzuführen. Diese könnten wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen der Ergebnisrechnung, wichtige Investitionsmaßnahmen sowie den Stand der liquiden Mittel beinhalten. Des Weiteren könnten hier auch Prognosen zur weiteren Entwicklung des Haushaltes getroffen werden, um die Planungssicherheit (auch für kommende Planjahre) zu erhöhen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Verwaltung die Politik unterjährig häufiger über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informieren.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst nimmt sowohl konsumtive als auch investive Mittelübertragungen vor. Dabei werden die investiven Mittelübertragungen nur in einem geringen Umfang in Anspruch genommen. Für die Mittelübertragungen bestehen bereits einige Regelungen; allgemein verbindliche Grundsätze für die Übertragung von Haushaltsermächtigungen hat die Gemeinde noch nicht schriftlich festgehalten.

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

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

Die **Gemeinde Hüllhorst** überträgt eher im investiven Bereich Mittel in das folgende Haushaltsjahr als im konsumtiven Bereich. Sie hat bislang keine schriftliche Dienstanweisung oder Richtlinie für den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen aufgestellt. Alternativ zur Dienstanweisung wird im Zuge der Jahresabschlussarbeiten eine Mail an alle Mitarbeitenden versendet. In dieser wird vorgegeben, dass die Ermächtigungsübertragung schriftlich und begründet über die Fachbereichsleitungen zu beantragen ist.

Weitere Vorgaben zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen finden sich im Haushaltsplan der Gemeinde. So gilt beispielsweise, dass Ermächtigungsübertragungen für noch nicht begonnene Investitionsmaßnahmen längstens ein Jahr lang verfügbar bleiben. Zweckgebundene Ein- und Auszahlungen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung oder bis zur Erfüllung des Zwecks erhalten. Alle Übertragungen muss die Gemeinde dem Rat zur Kenntnis vorlegen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte wesentliche Anforderungen und Regelungen zum Umgang mit konsumtiven als auch investiven Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festhalten. Dadurch kommt sie den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO nach und schafft gleichzeitig Transparenz und Verbindlichkeit für Verwaltung sowie Politik.

Ordentliche Aufwendungen Hüllhorst 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	25.436	25.387	26.260	27.529	32.542
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	242	0

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	0	0	0	0,88	0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	25.436	25.387	26.260	27.771	32.542
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,87	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	25.363	28.000	25.534	32.020	30.655
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,71	110	97,24	115	94,20

Hüllhorst überträgt konsumtive Mittel eher als Ausnahme in das Folgejahr. Die originären Ansätze der Aufwendungen waren im Prüfzeitraum bis auf 2018 und 2020 ausreichend.

Aufgrund einer Umstellung in der Finanzsoftware wurde auf die Vornahme von konsumtiven Mittelübertragungen in 2021 verzichtet. Im interkommunalen Vergleich mit 85 anderen Vergleichskommunen ordnet sich Hüllhorst damit beim Vergleichsminimum ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021

Minimum	0,00
Hüllhorst	0,00
1. Viertelwert	0,00
2. Viertelwert (Median)	0,00
3. Viertelwert	28,18
Maximum	226

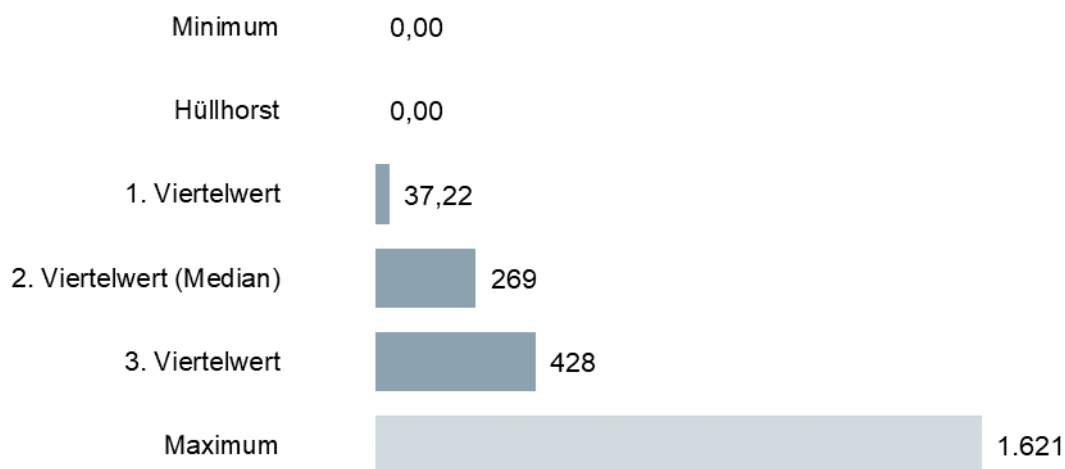
Für das Jahr 2020 hat die Gemeinde konsumtive Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Fortbildungsbudgets, Unterhaltungszuschüsse oder Förderungszuschüsse für das Ehrenamt und Sport. Mit einem Wert von 18,57 Euro je Einwohner ordnet sie sich im interkommunalen Vergleich oberhalb des Medians von 3,09 Euro je Einwohner ein. In den übrigen Jahren stellt sie ebenfalls wie 2021 das Vergleichsminimum.

Investive Auszahlungen Hüllhorst 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.527	1.117	4.384	5.184	4.253
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	23	1.675	1.444	2.055	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,51	150	32,94	39,64	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.550	2.792	5.828	7.239	4.253
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,51	60,00	24,78	28,39	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.781	984	2.789	3.288	1.379
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	61,12	35,26	47,85	45,41	32,42

Bei den investiven Mittelübertragungen überträgt die Gemeinde Hüllhorst von 2018 bis 2020 deutlich höhere Summen als noch 2017. Dies spiegelt sich auch im Ansatzerhöhungsgrad wider.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 85 Vergleichswerte eingeflossen.

Genauso wie bei den konsumtiven Mittelübertragungen stellt Hüllhorst 2021 mit anderen Vergleichskommunen das Minimum dar. Aufgrund einer Umstellung in der Finanzsoftware wurde auf die Vornahme von investiven Mittelübertragungen verzichtet. Anders sieht dies in den Vorjahren aus. 2018 wurden bislang die meisten Mittel übertragen. Hier ordnet sich die Gemeinde mit etwa 60 Euro je Einwohner beim Maximalwert ein (64,82 Euro). 2019 bleibt sie knapp unterhalb des Medians, ebenso wie auch 2020.

Meist werden investive Haushaltsmittel aus den Vorjahren übertragen, um finanziellen Engpässen durch höher ausfallende Kosten entgegenzuwirken. Trotzdem werden die fortgeschriebenen Ansätze nur unterdurchschnittlich in Anspruch genommen. In fast allen Jahren liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes unter 50 Prozent. Im Durchschnitt aller Jahre sind es lediglich 44,4 Prozent.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021

Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32,42	9,47	29,80	36,06	50,97	107	85

Die Gemeinde Hüllhorst kann demnach nicht vollständig umsetzen, was sie im Haushaltsplan aufgenommen haben. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte sich darauf verständigen, investive Maßnahmen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Dies kann die Haushaltstransparenz und -klarheit weiter verbessern.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Hüllhorst ist dezentral organisiert. Bislang bestehen keine Vorgaben für die Fördermittelakquise. Auch standardisierte Prozesse zur Fördermittelakquise fehlen.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über

mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Bei der **Gemeinde Hüllhorst** bestehen keine festgelegten strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Externe Beratungen nimmt die Gemeinde auskunftsgemäß bei der Fördermittelakquise ebenfalls nicht in Anspruch.

Strategische Vorgaben, beispielsweise in Gestalt einer Dienstanweisung, können der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung verschaffen und erzeugen auf operativer Ebene Verbindlichkeit. Eine Fördermittelregelung könnte die folgenden Inhalte aufweisen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen und -gebieten,
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte für das Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen schriftlich in einer Dienstanweisung fixieren. Die verbindliche Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte ein fester, standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Gemeinde Hüllhorst fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte ist derzeit nicht gegeben.

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

Ebenso wie die Fördermittelakquise erfolgt auch die Fördermittelbewirtschaftung dezentral. Die Fachbereiche und die Sachbearbeitenden sind für die Fördermittelbewirtschaftung zuständig. Dies umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise. Verbindliche Vorgaben zur Fördermittelbewirtschaftung, die unter anderem eine Rückforderung von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die **Gemeinde Hüllhorst** bislang nicht getroffen. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten von Projektakten etc. liegen nicht vor.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Gemeinde Hüllhorst keine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen. Der Gemeinde fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Der Überblick könnte beispielsweise mithilfe einer zentral eingerichteten Förderdatei geschaffen werden. Dies ist besonders für dezentrale Organisationsformen und Aufgabenwahrnehmungen sinnvoll. Es erleichtert eine fristgerechte Umsetzung geförderter Maßnahmen und eine Einhaltung der Förderbestimmungen. Zudem handelt es sich bei einer zentralen Förderdatei um ein wirksames Instrument des Wissensmanagements. Sie ermöglicht den einheitlichen und personenunabhängigen Zugriff auf relevante Daten. Es ist zielführend, neben der dateiführenden Stelle auch den Fachbereichen Zugriff auf die zentrale Datei einzuräumen.

Eine zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise,
- Zweckbindungsfristen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte eine zentrale Datei einrichten, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekten einpflegt. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Dieses erleichtert die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten.

Eine zentrale Förderdatei könnte zudem das vorhandene Berichtswesen unterstützen. Die Gemeinde Hüllhorst berichtet, dass sie in der Vergangenheit vereinzelt erhaltene Fördermittel zurückerzahlen musste. Um die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hüllhorst hat noch keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Hüllhorst zum 31. Dezember 2023

Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	12.369*
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	753
Anzahl der Kreditverträge	57
Anzahl Kreditgeber	9

*Davon sind insgesamt 2,4 Mio. Euro dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“ zuzuordnen.

Das Kreditportfolio der **Gemeinde Hüllhorst** zum 31. Dezember 2023 weist überwiegend Investitionskredite auf. „Gemeindliche“ Liquiditätskredite sind nicht vorhanden – bei den ausgewiesenen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung handelt es sich um Kredite des Landesförderprogramms „Gute Schule 2020“. Diese Kredite hat die Kommune zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zinsen und Tilgung leistet jedoch das Land. Sollte sich die mittelfristige Haushaltsplanung realisieren, wird die Gemeinde Hüllhorst nach jetzigem Kenntnisstand in den kommenden Jahren jedoch Liquiditätskredite benötigen. Bis einschließlich 2027 sollen weitere Investitionskredite mit einem Gesamtvolumen von 36,1 Mio. Euro folgen. Zinsderivate werden nicht genutzt, ebenso wenig Fremdwährungskredite.

Ziel bei einer Kreditaufnahme sei stets, die wesentlichen Investitionen unter Berücksichtigung der vorhandenen Liquidität zu finanzieren. Vor Aufnahme eines Kredites holt die Gemeinde Hüllhorst nach eigenen Angaben mindestens fünf Angebote ein. Die Angebote enthalten Informationen zur Laufzeit, Tilgungsraten, Fälligkeiten, Zinsfestschreibung und zum Zinssatz. Für die Verwaltung der Darlehen nutzt die Gemeinde eine Fachsoftwarelösung der örtlichen Bank.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat die Gemeinde Hüllhorst bisher nicht schriftlich formuliert. Eine explizite Richtlinie zum Kreditmanagement hat die Gemeinde nicht. Jede Kommune sollte jedoch entsprechende Festlegungen für Kreditaufnahmen treffen.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte verbindliche Regelungen für ihr Kreditmanagement mithilfe einer entsprechenden Dienstanweisung oder Richtlinie schaffen. In dieser sollte sie insbesondere strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang mit Kreditgeschäften festhalten.

Eine Richtlinie gibt dem Verwaltungshandeln einer Kommune eine höhere Verbindlichkeit. Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Gemeinde Hüllhorst 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 Hüllhorst verbindlich festlegen. Solche Ziele¹¹ könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Gemeinde Hüllhorst Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch die Ausgliederungen der Gemeinde Hüllhorst gehören.
- Die Gemeinde Hüllhorst 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 Hüllhorst 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 grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Gemeinde Hüllhorst regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Gemeinde Hüllhorst kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Gemeinde Hüllhorst in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹² Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle

¹¹ Strategische Festlegungen könnten sein: risikobehaftete Finanzierungsinstrumente zu meiden oder Einsatz von Fremdwährungskrediten und Derivaten in einem begrenzten Rahmen, etc. Ziele könnten sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung der Zinszahlungen, Reduzierung des Zinsänderungsrisikos, etc.

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

für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹³

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Bisher hat die Gemeinde Hüllhorst noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

Geldmittel und –anlagen Hüllhorst zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	15.441
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	38
Ausleihungen	4

Die **Gemeinde Hüllhorst** verfügt im Betrachtungszeitraum vordergründig über wesentliche Liquiditätsbestände. Nach den Jahresabschlüssen haben sich die liquiden Mittel von 170.000 Euro in 2017 bis auf 15,4 Mio. Euro in 2021 vermehrt. Bilanzierte Liquiditätskredite stehen diesen (bis auf die des Landesförderprogrammes „Gute Schule 2020“) nicht gegenüber.

Die Gemeinde hat noch keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Grundsatz für die Vornahme von Geldanlagen ist, dass lediglich nicht benötigte Mittel angelegt werden sollen. Dabei holt die Gemeinde drei Angebote der örtlichen Banken ein und vergleicht diese miteinander. Zur Entscheidungsfindung dokumentiert die Gemeinde die Angebote in einer Tabelle, führt Vermerke über die Anlagedauer und über weitere Informationen, die vom Institut mitgeteilt worden sind. Sie dokumentiert jedoch nicht, ob eine Anlage als sicher nach § 90 Abs. 2 GO NRW ist oder welche Risiken ggf. vorhanden sind. Dritte werden für die Anlage von Kapital oder mit der Bewertung von Chancen und Risiken nicht beauftragt.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie eher selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. Eine entsprechende Vorgabe trifft auch der Erlass des Ministeriums für Inneres und

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

Kommunales NRW zur Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁴. In diesen Fällen können sich die Regelungen dann auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Hüllhorst beabsichtigt, ihr bisher überschaubares Anlagemanagement weiterhin grundsätzlich sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ Empfehlung

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

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde Hüllhorst verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
 - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde Hüllhorst 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 Hüllhorst kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der

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

Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁵ könnten Vorgaben getroffen werden.

- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

¹⁵ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Hüllhorst gleicht allgemeine Aufwandssteigerungen überwiegend durch Verbesserungen bei den schwankungsanfälligen Haushaltspositionen aus. Diese sind nur begrenzt steuerbar. Zukünftig kann die Gemeinde Hüllhorst die Mehrbelastungen im Haushalt nicht aus eigener Kraft kompensieren. Die Abhängigkeit von den konjunkturbeeinflussten Positionen steigt.	55	E1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage sollten die Einbußen zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	57
F2	Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bei der Gemeinde Hüllhorst nicht. Bis 2019 wurden unterjährige Ergebnisberichte vorgestellt. Ab 2020 wurden weder Quartalsberichte über die Auswirkungen der Corona-Krise noch über die Haushaltssituation vorgetragen.	58	E2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Verwaltung die Politik unterjährig häufiger über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informieren.	59
F3	Die Gemeinde Hüllhorst nimmt sowohl konsumtive als auch investive Mittelübertragungen vor. Dabei werden die investiven Mittelübertragungen nur in einem geringen Umfang in Anspruch genommen. Für die Mittelübertragungen bestehen bereits einige Regelungen; allgemein verbindliche Grundsätze für die Übertragung von Haushaltsermächtigungen hat die Gemeinde noch nicht schriftlich festgehalten.	60	E3.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte wesentliche Anforderungen und Regelungen zum Umgang mit konsumtiven als auch investiven Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich festhalten. Dadurch kommt sie den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO nach und schafft gleichzeitig Transparenz und Verbindlichkeit für Verwaltung sowie Politik.	60
			E3.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte sich darauf verständigen, investive Maßnahmen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Dies kann die Haushalts-transparenz und -klarheit weiter verbessern.	63

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Das Fördermittelmanagement der Gemeinde Hüllhorst ist dezentral organisiert. Bislang bestehen keine Vorgaben für die Fördermittelakquise. Auch standardisierte Prozesse zur Fördermittelakquise fehlen.	63	E4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte für das Fördermittelmanagement Regelungen hinsichtlich strategischer Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen schriftlich in einer Dienstanweisung fixieren. Die verbindliche Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte ein fester, standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	64
F5	Der Gemeinde Hüllhorst fehlt es im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung noch an schriftlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein zentraler Überblick über die laufenden Förderprojekte ist derzeit nicht gegeben.	64	E5	Die Gemeinde Hüllhorst sollte eine zentrale Datei einrichten, in welche sie die wesentlichen Informationen zu allen investiven und konsumtiven Förderprojekten einträgt. Auch geplante Förderprojekte sollten eingetragen werden. Dieses erleichtert die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und ermöglicht einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu allen Förderprojekten.	65
F6	Die Gemeinde Hüllhorst hat noch keine strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	65	E6	Die Gemeinde Hüllhorst sollte verbindliche Regelungen für ihr Kreditmanagement mithilfe einer entsprechenden Dienstanweisung oder Richtlinie schaffen. In dieser sollte sie insbesondere strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang mit Kreditgeschäften festhalten.	66
F7	Bisher hat die Gemeinde Hüllhorst noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen für das Anlagemanagement schriftlich fixiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	68	E7	Die Gemeinde Hüllhorst sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement festhalten oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Hüllhorst 2018	Hüllhorst aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	103	119	82,98	99,48	103	108	148	91
Eigenkapitalquote 1	30,36	33,72	-6,40	23,92	33,31	43,77	70,88	91

Kennzahlen	Hüllhorst 2018	Hüllhorst aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	62,80	62,60	20,76	57,61	66,38	74,03	86,50	91
Fehlbetragsquote	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	21,24	44,37	0,00	29,83	36,44	43,87	57,70	91
Abschreibungsintensität	7,47	9,48	2,14	7,97	9,18	10,91	15,96	91
Drittfinanzierungsquote	48,47	50,80	20,48	54,94	62,26	71,03	87,20	87
Investitionsquote	0	7,64	3,16	91,65	137	197	553	91
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	94,96	94,06	62,00	86,89	94,54	101	121	90
Liquidität 2. Grades	196	110	7,77	52,12	98,14	211	3.328	90
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13,92	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,97	16,41	0,18	4,32	6,70	10,95	29,24	90
Zinslastquote	1,65	2,02	0,00	0,27	0,63	1,26	5,37	91
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	75,92	71,63	29,78	50,58	57,95	66,84	78,06	90
Zuwendungsquote	8,90	8,81	7,43	13,13	17,78	24,47	44,31	88
Personalintensität	10,02	15,72	9,63	16,39	17,68	20,30	26,46	91
Sach- und Dienstleistungsintensität	29,73	19,19	8,09	15,38	17,72	20,99	28,78	91
Transferaufwandsquote	43,27	46,54	30,30	40,90	45,46	49,34	67,07	91

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

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

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

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1.338	705	2.073	4.452	5.365	
Gewerbesteuer	11.129	12.309	10.228	19.490	15.963	13.824
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.590	6.147	6.349	6.066	6.678	6.166
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	762	1.003	1.112	1.220	1.242	1.068
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	1.352	1.233	1.434	1.730	530	1.256
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	18.833	20.691	19.123	28.506	24.413	22.313
Steuerbeteiligungen	1.775	1.559	1.846	1.141	1.575	1.579
Allgemeine Kreisumlage	6.238	6.231	6.737	9.614	7.374	7.239
Summe der Aufwendungen	8.106	7.790	8.583	10.755	8.949	8.818
Saldo	10.727	12.901	10.540	17.751	15.464	13.495

Tabelle 4: Eigenkapital Hüllhorst in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	23.551	24.105	25.962	30.401	36.339
Eigenkapital 1	23.551	24.105	25.962	30.401	36.339
Sonderposten für Zuwendungen	21.712	21.446	21.640	21.773	21.304
Sonderposten für Beiträge	3.842	4.311	4.182	4.045	9.830
Eigenkapital 2	49.104	49.862	51.783	56.219	67.473
Bilanzsumme	76.197	79.393	80.716	90.560	107.784

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Hüllhorst in Tausend Euro 2017

Kennzahlen	2017
Anleihen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	23.462
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	410
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.037
Sonstige Verbindlichkeiten	2.035
Erhaltene Anzahlungen	0
Gesamtverbindlichkeiten	26.944

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hüllhorst in Tausend Euro 2018 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	17.122	16.483	16.428	23.008
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	125	137	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	9.680	12.389	12.030	2.473
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	125	152	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	26.551	28.582	28.458	25.481

* Wirtschaftsbetriebe Hüllhorst (bis einschl. 2020), Netzgesellschaft Hüllhorst GmbH & Co. KG

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Hüllhorst in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Jahresergebnis	1.338	705	2.073	4.452	5.365	55,70	-1.427	-4.406	-3.324	-4.329	-5.027
Gewerbesteuer	11.129	12.309	10.228	19.490	15.963	14.651	16.143	16.593	16.800	17.300	17.900
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.590	6.147	6.349	6.066	6.678	6.553	7.100	7.384	7.680	7.988	8.308
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	762	1.003	1.112	1.220	1.242	1.021	1.090	1.107	1.124	1.141	1.159

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Schlüsselzuweisungen vom Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuer ausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.352	1.233	1.434	1.730	530	661	729	754	771	792	813
Summe der Erträge	18.833	20.691	19.123	28.506	24.413	22.886	25.062	25.838	26.375	27.221	28.180
Allgemeine Kreisumlage	6.238	6.231	6.737	9.614	7.374	8.101	9.367	10.692	10.668	11.389	12.019
Steuerbeteiligungen	1.775	1.559	1.846	1.141	1.575	1.227	1.359	1.366	1.414	1.464	1.509
Summe der Aufwendungen	8.106	7.790	8.583	10.755	8.949	9.328	10.726	12.058	12.082	12.853	13.528
Saldo der Bereinigungen	10.727	12.901	10.540	17.751	15.464	13.558	14.336	13.780	14.293	14.368	14.652
Saldo der Sondereffekte	0,00	-2.094	960	-1.020	0,00	0,00	1.576	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.389	-10.102	-9.427	-12.279	-10.099	-13.502	-17.338	-18.186	-17.617	-18.697	-19.679
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-713	-37,72	-2.890	-710	-4.113	-7.949	-8.797	-8.228	-9.308	-10.290

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Hüllhorst in Tausend Euro 2017 bis 2027

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.389	-10.102	-9.427	-12.279	-10.099	-13.502	-17.338	-18.186	-17.617	-18.697	-19.679
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-478	-130	-154	-121	-260	-346	-866	-755	-676	-691	-697
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-378	-371	-385	-438	-438	-440	-555	-613	-629	-644	-663
Jugendamtsumlage	3.000	2.943	2.950	4.403	3.660	4.110	4.832	5.390	5.157	5.526	5.847
Saldo aus Sozialleistungen	-3.856	-3.444	-3.489	-4.962	-4.358	-4.895	-6.253	-6.758	-6.462	-6.861	-7.207
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.533	-6.659	-5.938	-7.317	-5.742	-8.607	-11.085	-11.428	-11.156	-11.835	-12.472
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1.126	-405	-1.784	-208	-3.074	-5.552	-5.895	-5.622	-6.302	-6.939

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Hüllhorst 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 Vergabeverfahren wickelt die Gemeinde Hüllhorst grundsätzlich dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle ab. In den meisten Verfahren bindet sie zusätzlich die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke ein. Der Kreis übernimmt dann das Auskehren der Vergabeunterlagen, die Abwicklung der Bieterkommunikation, die Sammlung und Verwahrung der Angebote sowie die Durchführung des Eröffnungstermins. Die gpaNRW empfiehlt, für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung der Vergaben durchgängig eine **zentrale Vergabe- oder Submissionsstelle** in das Vergabeverfahren einzubinden.

Die Gemeinde Hüllhorst hat zur Regelung ihres Vergabewesens die „**Vergabeordnung** für die Gemeinde Hüllhorst“ erlassen. Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen bedürfen der Aktualisierung. Die gpaNRW empfiehlt, dabei zusätzliche Bestimmungen aufzunehmen; beispielsweise zu den Zuständigkeiten, den Informationspflichten und den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen.

Eine regelmäßige und **unabhängige Prüfung der Vergaben** findet bei der Gemeinde Hüllhorst bislang nicht statt. Die Überprüfung von Beauftragungen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittlerückforderungen oder Schadensersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren. Dafür könnte Hüllhorst beispielsweise eine der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit wahrnehmen.

Verbindliche Verhaltensregeln zur Vorbeugung von Korruption hat die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht aufgestellt. Wir empfehlen, Regelungen zur **Korruptionsprävention** verbindlich festzulegen; beispielsweise in Form einer Dienstanweisung. Bezüglich der Umsetzung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sieht die gpaNRW bei der Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche noch Optimierungspotenzial. Zudem empfehlen wir, die Bediensteten zu diesem Themenbereich regelmäßig zu schulen und bei der Schwachstellenanalyse miteinzu beziehen.

Sponsoringleistungen hat die Gemeinde Hüllhorst nach eigenen Angaben in den letzten Jahren nicht erhalten. Detaillierte Regelungen zum **Sponsoring** liegen noch nicht vor. Die gpaNRW

empfiehlt, den Umgang mit Sponsoring verbindlich zu regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte Hüllhorst zudem ein Vertragsmuster beifügen.

Die **Betrachtung von zwei schlussgerechneten Maßnahmen** zeigt Optimierungspotenzial bei der formalen Durchführung der Vergabeverfahren auf. Deutliche Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir zudem bei der Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren. Im Besonderen empfehlen wir der Gemeinde Hüllhorst, standardisierte Vordrucke zur Durchführung und Dokumentation von freihändigen Vergaben sowie zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen zu nutzen. Ferner könnte die Gemeinde die Nachtragsbegleitung um ein **zentrales Nachtragsmanagement** ergänzen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst wickelt ihre Vergabeverfahren dezentral durch den jeweiligen Fachbereich ab. Für die förmliche Durchführung der meisten Vergabeverfahren nutzt Hüllhorst die Vergabestelle des Kreises Minden-Lübbecke. Die Gemeinde Hüllhorst hat verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotenzial bezüglich der Organisation des Vergabewesens.

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

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

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

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

Organisation und Durchführung der Vergabeverfahren

Die **Gemeinde Hüllhorst** wickelt ihre Direktaufträge und Vergabeverfahren grundsätzlich dezentral ab. Die Durchführung von Preisanfragen und die Einholung von Angeboten sind grundsätzlich Aufgaben des ausschreibenden Fachbereiches. Für die rechtssichere Durchführung finanziell größerer oder komplexer Baumaßnahmen werden die Fachbereiche von fachkundigen Dritten unterstützt. Diese begleiten auch die damit verbundenen Vergabeverfahren.

Seit 2016 nutzt die Gemeinde Hüllhorst regelmäßig für die förmliche Durchführung der Vergabeverfahren die Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke. Hierzu wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis geschlossen. Eine Mitarbeiterin der Gemeinde Hüllhorst fungiert als Verbindungsstelle zwischen den ausschreibenden Fachbereichen und der zentralen Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke.

Bei freihändigen Vergaben und Direktaufträgen wird die Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke bislang nicht eingebunden. Diese Verfahren führen die Fachbereiche der Gemeinde Hüllhorst vollkommen eigenständig durch. Durch eine Ausweitung der Einbindung einer zentralen Vergabe- oder Submissionsstelle auf freihändige Vergaben und Direktaufträge könnte Hüllhorst auch für diese Vergabearten eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts sowie mehr Rechtssicherheit bei der Dokumentation und Durchführung der Verfahren erreichen. Die Betrachtung der vergaberechtlichen Abwicklung einzelner Baumaßnahmen (siehe Berichtsschnitt 2.7) zeigt diesbezüglich ein deutliches Optimierungspotenzial auf.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben durchgängig eine zentrale Vergabe- oder Submissionsstelle in ihre Vergabeverfahren einbinden.

Vergabedienstanweisung

Eine Vergabedienstanweisung stellt die komplexen vergaberechtlichen Vorgaben zu Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen komprimiert dar und führt die Rahmenbedingungen für eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren der Kommune auf. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit bei der Durchführung der Vergabeverfahren und im Umgang mit Auftragsänderungen.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat Hüllhorst die „Vergabeordnung der Gemeinde Hüllhorst“ erlassen. Die Vergabeordnung gilt für alle Organisationseinheiten der Gemeinde. Sie entspricht jedoch nicht mehr den aktuellen vergaberechtlichen Bestimmungen. Zudem sind die darin enthaltenen Regelungen zu den Entscheidungsbefugnissen bei Vergaben nicht mehr im Einklang mit der aktuellen Zuständigkeitsordnung der Gemeinde Hüllhorst.

Mit der Aktualisierung der internen Vergaberegeln empfiehlt die gpaNRW, in der Vergabedienstanweisung insbesondere zu folgenden Sachverhalten Ausführungen und Regelungen zusätzlich aufzunehmen:

- zu Direktaufträgen,

- zur Beurteilung einer Binnenmarktrelevanz,
- zu den ex-ante- und ex-post-Informationspflichten,
- zu den Registeranfragen,
- zur Beteiligung auswärtiger Unternehmen an Vergabeverfahren,
- zu den Zuständigkeiten und Aufgaben der am Vergabeverfahren beteiligten Stellen sowie
- zur elektronischen Abwicklung von Vergabeverfahren.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte Ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen aktualisieren. Sie sollte zudem Regelungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten darin aufnehmen.

Nach eigenen Angaben der Gemeinde Hüllhorst ist bereits angedacht, die Vergabeordnung zeitnah zu überarbeiten. Dafür bietet es sich an, das „Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung“ der gpaNRW aufzugreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar.

Dokumentation des Vergabeverfahrens

Die Stufen des Vergabeverfahrens sind von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren und dabei sind auch die Gründe der einzelnen Entscheidungen festzuhalten. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens ist eine der zentralen Verpflichtungen des öffentlichen Auftraggebers. Durch die Dokumentation sollen die Transparenz und Überprüfbarkeit des Vergabeverfahrens sichergestellt werden.

Für die einheitliche und umfassende Dokumentation des Vergabeverfahrens bietet sich die Nutzung von standardisierten Vordrucken an. Diese Vordrucke sollten auch die auf der jeweiligen Stufe des Verfahrens maßgeblichen Wertgrenzen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten insbesondere mehr Handlungssicherheit bei der Wahl der zulässigen Vergabeart, der Einhaltung der Informationspflichten sowie der Einhaltung der vorgeschriebenen Registerabfrage.

Die Gemeinde Hüllhorst setzt für die Dokumentation und Abwicklung der Verfahrensschritte, bei denen die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke eingebunden ist, einheitliche Vordrucke ein. Für die Entscheidungen und Feststellungen im Nachgang der Einbindung des Kreises verwendet die Gemeinde Hüllhorst keine einheitlichen Vordrucke. Auch für die Dokumentation von freihändigen Vergaben und Direktaufträgen benutzt die Gemeinde bislang keine standardisierten Vordrucke.

Die Gemeinde Hüllhorst verweist zwar unter Ziffer 2 der Vergabeordnung darauf, dass verschiedene Vergabehandbücher zu beachten sind. Darin sind insbesondere umfangreiche Vordrucke zur Dokumentation von Vergabeverfahren enthalten. Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt jedoch, dass die Gemeinde Hüllhorst die Vordrucke aus dem vorgeschriebenen „Vergabehandbuch für die Durchführung kommunaler Bauaufgaben“ nicht für die Abwicklung und Beauftragung von Bauleistungen nutzt.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte durchgängig standardisierte Vordrucke zur Dokumentation und Abwicklung ihrer Vergaben nutzen.

Wertgrenzen

Die Kommunalen Vergabegrundsätze NRW erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert. Die Gemeinde Hüllhorst hat sich niedrigere Wertgrenzen gesetzt, als die Kommunalen Vergabegrundsätze aktuell zulassen. Durch die niedrigeren Wertgrenzen leistet Hüllhorst einen Beitrag zu mehr Transparenz und Wettbewerb in seinen Vergabeverfahren.

Die Regelungen der Vergabeordnung zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind bei der Gemeinde Hüllhorst im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

Wettbewerbsregister- und Gewerbezentralregistrauskunft

Bei Aufträgen mit Nettoauftragswerten oberhalb von 30.000 Euro hatte der öffentliche Auftraggeber bis Ende Mai 2022 gemäß § 19 Abs. 4 des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG) vor der Zuschlagserteilung für den Bestbieter beim Gewerbezentralregister eine Auskunft nach § 150a der Gewerbeordnung einzuholen. Zudem war bei Vergabeverfahren mit einem Gesamtauftragswert von über 25.000 Euro (netto) bei Liefer- und Dienstleistungen bzw. von über 50.000 Euro (netto) bei Bauleistungen das Vergaberegister anzufragen.

Beim Bundeskartellamt wurde zwischenzeitlich ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Die Abfrageverpflichtung beim Vergaberegister sowie beim Gewerbezentralregister ist mit der verpflichtenden Anwendung der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister seit dem 01. Juni 2022 entfallen.

Eine Überführung der Daten aus dem Vergabe- oder dem Gewerbezentralregister in das Wettbewerbsregister ist nicht erfolgt. Aber um eine Informationslücke für Auftraggebende zu verhindern, besteht bis zum 31. Mai 2025 die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen. Wir empfehlen, insbesondere bei finanziell größeren, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Vergaben parallel weiterhin einen Gewerbezentralregistrauszug anzufordern.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte insbesondere bei bedeutsamen Vergaben, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregistrauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregistrauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.

Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist in der Gemeinde Hüllhorst Aufgabe des jeweiligen

Fachbereiches. Dieser fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigung.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang 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.¹⁷ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁸ 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 Hüllhorst** wickelt auch Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Liegt ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune sowie zu einem Ansehensverlust der Verantwortlichen führen.

Aber auch außerhalb von zuwendungsrechtlichen Verhältnissen kann ein vergaberechtlicher Verstoß dazu führen, dass einem öffentlichen Auftraggeber die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel abgesprochen wird oder er seitens der am Vergabeverfahren beteiligten Bieter mit Unterlassungs- und Schadenersatzansprüchen konfrontiert wird.

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

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

¹⁸ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung, der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Da der Aufgabenbereich des Vergabewesens zudem mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden ist, empfiehlt die gpaNRW darüber hinaus aus Gründen der Korruptionsprävention die regelmäßige und unabhängige Prüfung des Vergabewesens.

Die Gemeinde Hüllhorst hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sie bedient sich zur Prüfung ihrer Jahresabschlüsse stattdessen gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW regelmäßig eines Wirtschaftsprüfers. Eine regelmäßige und tiefgehende rechtliche und wirtschaftliche Prüfung der Vergabeverfahren durch den Wirtschaftsprüfer findet nicht statt. Bei den meisten Vergabeverfahren der Gemeinde Hüllhorst ist die Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke zu einzelnen Verfahrensschritten als unabhängige Stelle eingebunden. Eine Prüfung des gesamten Vergabeverfahrens und der Auftragsänderungen führt der Kreis nicht durch.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Gemeinde Hüllhorst im Wesentlichen erfüllt. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat sie noch nicht festgelegt. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht verfasst. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Korruptionsprävention.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG¹⁹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

¹⁹ 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.

Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes

Das KorruptionsbG enthält Transparenzregelungen sowie Melde und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen.

Der Bürgermeister der Gemeinde Hüllhorst zeigt seine Nebentätigkeiten regelmäßig gegenüber dem Rat an, zuletzt im Februar 2024. Die Angaben der Mitglieder der politischen Gremien liegen zur jederzeitigen Einsichtnahme im Rathaus aus. Auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme wird gemäß der Ehrenordnung des Rates der Gemeinde Hüllhorst durch regelmäßige Bekanntmachung hingewiesen.

Um Korruption in den Kommunen vorzubeugen, ist der Hauptverwaltungsbeamte bzw. die Hauptverwaltungsbeamtin gemäß § 10 KorruptionsbG außerdem verpflichtet, Maßnahmen zur Prävention zu treffen. U.a. sind dazu die korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht festgelegt.

Die gpaNRW empfiehlt, die Beschäftigten bei der Analyse korruptionsgefährdeter Bereiche aktiv zu möglichen Schwachstellen zu befragen. Werden die Bediensteten direkt mit einbezogen, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte alsbald ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem empfehlen wir, bei der Schwachstellenanalyse die Bediensteten einzubeziehen.

Die Gemeinde Hüllhorst hat hierzu Stellung genommen und glaubhaft versichert, dass sie zeitnah ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen wird.

Interne Regelungen zur Korruptionsprävention

Um den Beschäftigten die bestehenden Bestimmungen zur Korruptionsprävention bewusst zu machen und Verhaltensregeln für den Verdachtsfall zu geben, sollten eindeutige Regelungen zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeitenden bestehen.

Die Gemeinde Hüllhorst hat die Annahme von Vergünstigungen in ihrer „Allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung der Gemeinde Hüllhorst“ (ADG) eindeutig geregelt. Darin sind auch allgemeine Vorgaben zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption enthalten. Regelungen zur Vorbeugung von Korruption, die auch die Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW berücksichtigen, hat die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht fixiert.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte interne Regelungen zu den Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sowie Verhaltensregeln für den Verdachtsfall verbindlich festlegen.

Die Gemeinde Hüllhorst hat gegenüber der gpaNRW signalisiert, dass sie beabsichtigt eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu verfassen. Auch zur Korruptionsprävention stellt die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung zur Verfügung. Diese ist ebenfalls auf der Homepage der gpaNRW abrufbar.

Schulung der Beschäftigten

Für das wichtige Thema der Korruptionsprävention ist eine regelmäßige Sensibilisierung aller Beschäftigten empfehlenswert. So könnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise einmal jährlich über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Form einer (Online-)Schulung oder über eine Veröffentlichung in den internen Medien zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichtet werden.

Regelmäßige Schulungen zum Thema Korruptionsprävention finden in der Gemeinde Hüllhorst bislang nicht statt.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihre Beschäftigten regelmäßig über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie fortlaufend für das Thema sensibilisieren. Dies kann zum Beispiel in Form von Schulungen oder gezielten Informationen stattfinden.

EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie und deren nationale Umsetzung ist den Beschäftigten die Möglichkeit einzuräumen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Entsprechende Maßnahmen hat die Gemeinde Hüllhorst noch nicht umgesetzt.

Mit dem Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, wurde der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt. Das nationale Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) wurde im Bundesgesetzblatt vom 02. Juni 2023 verkündet. Es sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor. Das landesrechtliche Ausführungsgesetz zum HinSchG ist zum 01. Januar 2024 in Kraft getreten.

Die Gemeinde Hüllhorst hat ein Hinweisgebersystem implementiert. Dieses ist über die Homepage der Gemeinde Hüllhorst erreichbar und bietet einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen.

2.5 Sponsoring

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

➔ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst nutzt Sponsoring nicht als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Hüllhorst bislang nicht getroffen.

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

Die **Gemeinde Hüllhorst** hat nach eigenen Angaben in den letzten Jahren keine Sponsoringleistungen erhalten. Durch eine grundsätzliche Einbindung des Finanz- und Steuerexperten gewährleistet Hüllhorst die gegebenenfalls erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages. Verbindliche Regelungen zum Sponsoring hat die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht festgelegt.

Die gpaNRW empfiehlt, das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ generell verbindlich und detailliert zu regeln. In den Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sind insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,

- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,
- Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Gemeinde.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag beifügen.

Zur Festlegung von Sponsoringregelungen bietet es sich ebenfalls an, die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW aufzugreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 4 findet sich darin zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²⁰ 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 Hüllhorst vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

➔ **Feststellung**

Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren der Gemeinde Hüllhorst liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen im interkommunalen Vergleich für die Jahre 2022 und 2023 auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Einen maßnahmenübergreifenden Abweichungswert ermittelt die Gemeinde bislang nicht.

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

²⁰ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

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

Komplexe Bauvorhaben setzen einen enorm hohen Anspruch an fachlichem Knowhow voraus. Hinzu kommt die Herausforderung, sowohl im zeitlichen wie auch im monetär vorgegebenen Rahmen zu bleiben. Werden gerade die monetären Ziele verpasst, so bedeutet dies eine zusätzliche Belastung der Haushaltsplanung und nicht zuletzt auch einen „Imageschaden“ für die Verwaltung. Insofern bietet es sich an, einen maßnahmenübergreifenden Vergleich der Auftragssummen zu den Abrechnungssummen, bezogen auf einen bestimmten Zeitraum, durchzuführen. Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro.

Die **Gemeinde Hüllhorst** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2021 bis Ende 2023 insgesamt 31 schlussgerechnete Bauvergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

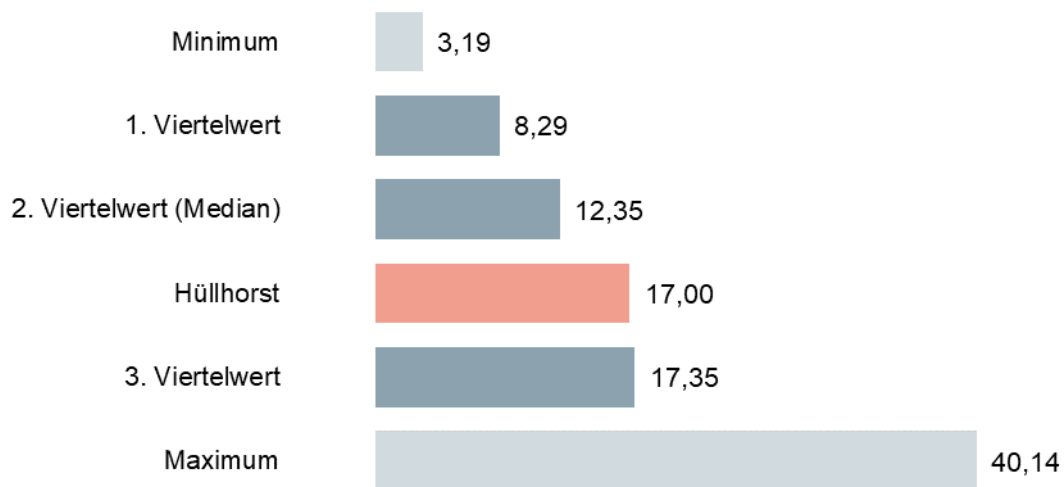
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.782.569	
Abrechnungssummen	1.892.448	
Summe der Unterschreitungen	105.036	5,89
Summe der Überschreitungen	214.916	12,06
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	319.952	17,95

In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde Hüllhorst zehn Maßnahmen ab 10.000 Euro (netto) abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 41.000 Euro (netto). Die Kennzahl für das Jahr 2022 liegt damit bei 17,00 Prozent.

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

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert für das Jahr 2023 liegt bei 22,67 Prozent. In diesem Jahr kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 262.000 Euro (netto). Die Gemeinde Hüllhorst positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen (10.001 bis 18.000 Einwohner) deutlich überdurchschnittlich zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum.

Die Kennzahl für das Jahr 2021 liegt bei 4,55 Prozent. Dieser Kennzahl liegen jedoch nur fünf Baumaßnahmen zugrunde. Um eine belastbare Datengrundlage zu gewährleisten, stellen wir die Kennzahl der jeweiligen Kommune nur in den interkommunalen Vergleich, wenn ihr mindestens acht Baumaßnahmen mit einer Abrechnungssumme ab 10.000 Euro netto zugrunde liegen.

Einen maßnahmenübergreifenden Vergleich der Auftragssummen zu den Abrechnungssummen, bezogen auf einen bestimmten Zeitraum, führt die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht durch.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Abweichungen vom Auftragswert bezogen auf einen bestimmten Zeitraum und über Maßnahmen hinweg fortschreiben und beobachten.

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es bei der Gemeinde Hüllhorst nahezu in sämtlichen Fällen, die von Anfang 2021 bis Ende 2023 schlussgerechnet wurden. Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Gemeinde kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Berichtsabschnitt.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ Feststellung

Bei der Gemeinde Hüllhorst obliegt den Fachdiensten die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.

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

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

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

Bei der **Gemeinde Hüllhorst** ist der jeweilige Fachdienst für die Erteilung von Nachtragsaufträgen zuständig. Er hat Nachträge fachlich, sachlich und preislich zu begründen und zu prüfen.

Detaillierte Vorgaben zur Abwicklung und Dokumentation von Nachträgen enthält die Vergabeordnung der Gemeinde Hüllhorst bislang nicht. Sie verweist aber unter Ziffer 2 der Vergabeordnung darauf, dass für die Durchführung von kommunalen Bauaufgaben ein entsprechendes Vergabehandbuch zu beachten ist. Darin sind auch ein Leitfaden sowie Vordrucke zu diesem Themenbereich enthalten. Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt jedoch, dass die Gemeinde Hüllhorst auch für die Abwicklung und Beauftragung von nachträglichen Bauleistungen diese Vordrucke nicht nutzt.

Die Gemeinde Hüllhorst sollte darauf achten, dass die Vordrucke zur Nachtragsbearbeitung eine Hilfestellung bezüglich der Zulässigkeit eines Nachtrages enthalten. Denn für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. 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 sowie bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind.

Zu den aufgeführten komplexen vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung hat die Gemeinde Hüllhorst ebenfalls bislang keine Regelungen in den internen Vergabebestimmungen fixiert.

Leicht erfassbare Regelungen und standardisierte Vordrucke könnten den Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen geben. Außerdem kann die Gemeinde damit ihr Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln senken.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte auch zur Dokumentation und Abwicklung ihrer Nachträge durchgängig standardisierte Vordrucke nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihrer Vergabeordnung aufnehmen.

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung sämtlicher Nachträge hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet in der Gemeinde Hüllhorst noch nicht statt. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung ist auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention empfehlenswert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

➔ **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Hüllhorst zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Hüllhorst wickelt ihre Vergabeverfahren dezentral durch den jeweiligen Fachbereich ab. Für die förmliche Durchführung der meisten Vergabeverfahren nutzt Hüllhorst die Vergabestelle des Kreises Minden-Lübbecke. Die Gemeinde Hüllhorst hat verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotenzial bezüglich der Organisation des Vergabewesens.	81	E1.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte für eine einheitliche und rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben durchgängig eine zentrale Vergabe- oder Submissionsstelle in ihre Vergabeverfahren einbinden.	82
			E1.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte Ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen aktualisieren. Sie sollte zudem Regelungen zu wesentlichen Vergabesachverhalten darin aufnehmen.	83
			E1.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte durchgängig standardisierte Vordrucke zur Dokumentation und Abwicklung ihrer Vergaben nutzen.	84
			E1.4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte insbesondere bei bedeutsamen Vergaben, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregistrauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein könnten.	84
F2	Die Gemeinde Hüllhorst hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.	85	E2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Voraussetzungen für eine regelmäßige und verbindliche Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.	86
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von der Gemeinde Hüllhorst im Wesentlichen erfüllt. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche	86	E3.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte alsbald ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende	87

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	hat sie noch nicht festgelegt. Eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht verfasst. Die gpaNRW sieht noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Korruptionsprävention.			Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem empfehlen wir, bei der Schwachstellenanalyse die Bediensteten einzubeziehen.	
			E3.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte interne Regelungen zu den Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz sowie Verhaltensregeln für den Verdachtsfall verbindlich festlegen.	88
			E3.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihre Beschäftigten regelmäßig über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie fortlaufend für das Thema sensibilisieren. Dies kann zum Beispiel in Form von Schulungen oder gezielten Informationen stattfinden.	88
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Hüllhorst nutzt Sponsoring nicht als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Hüllhorst bislang nicht getroffen.	89	E4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag beifügen.	90
Nachtragswesen					
F5	Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren der Gemeinde Hüllhorst liegen die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen im interkommunalen Vergleich für die Jahre 2022 und 2023 auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Einen maßnahmenübergreifenden Abweichungswert ermittelt die Gemeinde bislang nicht.	90	E5	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Abweichungen vom Auftragswert bezogen auf einen bestimmten Zeitraum und über Maßnahmen hinweg fort-schreiben und beobachten.	92
F6	Bei der Gemeinde Hüllhorst obliegt den Fachdiensten die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	93	E6.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte auch zur Dokumentation und Abwicklung ihrer Nachträge durchgängig standardisierte Vordrucke nutzen. Zudem sollte sie klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen in ihrer Vergabeordnung aufnehmen.	94
			E6.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	94

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Gemeinde Hüllhorst zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	95	E7.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die wesentlichen Verfahrensschritte, Feststellungen und Entscheidungsgründe zum Vergabeverfahren umfassend dokumentieren.	
			E7.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können.	
			E7.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte auch bei freihändigen Vergaben regelmäßig eine Bindefrist festlegen.	
			E7.4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte darauf achten, die vergaberechtlichen Vorgaben zur Informationsübermittlung und zu den Anforderungen an elektronische Mittel einzuhalten.	
			E7.5	Die Gemeinde Hüllhorst sollte bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben den Bietern die Vergabeunterlagen am selben Tag zur Verfügung stellen.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die Gemeinde Hüllhorst hat als Schulträger auf Grundlage eines Medienentwicklungsplans gute Rahmenbedingungen für eine effiziente **Steuerung** der Schul-IT geschaffen. Dennoch gibt es Optimierungspotenziale beim Informationsaustausch, beim Ressourcenüberblick und beim Ausstattungsprozess der Schulen.

Die **Digitalisierung** an den Schulen in Hüllhorst ist schon gut vorangeschritten. So sind an den Grundschulen gut die Hälfte der Schülerinnen und Schüler bereits mit IT-Endgeräten für den digitalen Unterricht ausgestattet. An der weiterführenden Schule ist die Ausstattungsquote im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich, wenngleich die Anforderungen der Schulen aus den schulischen Medienkonzepten erfüllt sind. Darüber hinaus ist in der Gemeinde jeder Unterrichtsraum mit einem Präsentationsmedium ausgestattet.

Die bei der Gemeinde Hüllhorst vorgefundenen **IT-Sicherheitsstrukturen** weisen Optimierungsbedarfe auf. Diese sollten angegangen werden, um IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren. Dies betrifft neben technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Anpassungen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

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

→ Feststellung

Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Hüllhorst ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²¹, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Die **Gemeinde Hüllhorst** ist Schulträgerin von drei Grundschulen (Ev. Grundschule Oberbauerschaft, Grundschulverbund Am Wiehengebirge, Schulverbund Im Mühlengrund). Im Schuljahr

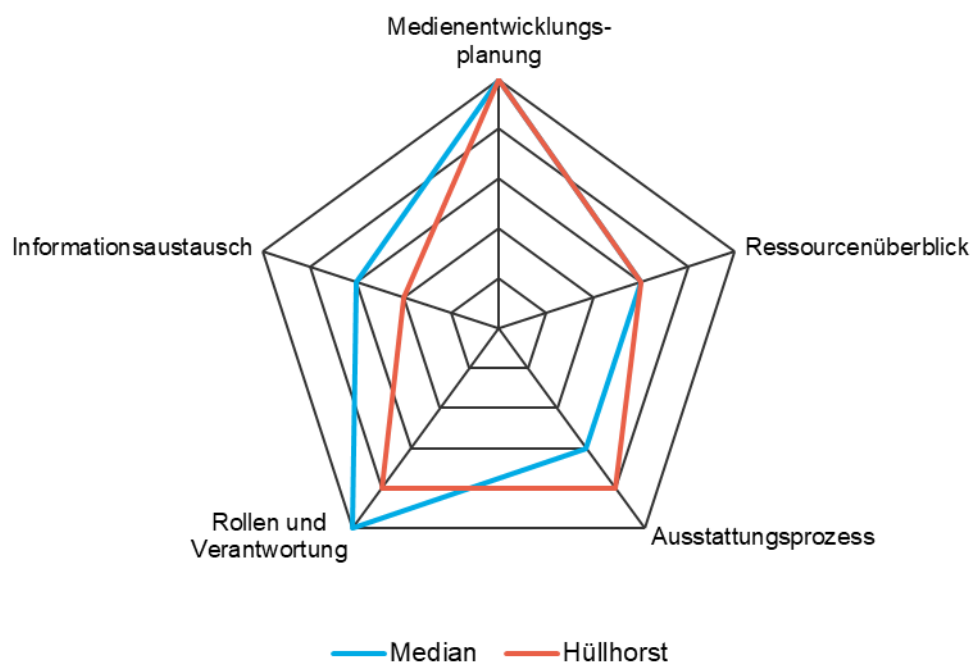
²¹ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembewegung

2022/23 befanden sich an den drei Grundschulen insgesamt 550 Schülerinnen und Schüler (SuS) in 23 Klassen.

Darüber hinaus ist die Gemeinde Trägerin einer weiterführenden Schule (Gesamtschule der Gemeinde Hüllhorst). Im Schuljahr 2022/23 wurden dort 1.137 SuS in 50 Klassen beschult.

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

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2024



Die Gemeinde Hüllhorst erzielt sehr gute Ergebnisse im Bereich der Medienentwicklungsplanung. Beim Informationsaustausch gibt es genauso Optimierungspotenzial wie in den Bereichen Ressourcenüberblick und Ausstattungsprozess.

Die Schulen der Gemeinde Hüllhorst haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT in Form von Medienkonzepten beschrieben. Diese münden in einem strategischen und schulübergreifenden Medienentwicklungsplan des Schulträgers für die Schulen der Gemeinde. Dieser ist für die Jahre 2021 bis 2025 aufgestellt und bietet eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Planung des Schulträgers. Der Medienentwicklungsplan enthält wichtige Vorgaben zu den Themen IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie zur Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen und verringert so das Risiko einer Fehlplanung.

Wichtig für die Steuerung ist weiterhin ein schulübergreifender Überblick über alle IT-Ausstattungsgegenstände der Schulen sowie die daraus resultierenden Kosten. Grundsätzlich besteht dieser Überblick bei der Gemeinde Hüllhorst; aber nicht vollständig und an zentraler Stelle. Die Daten sind nicht auf „Knopfdruck“ verfügbar, daher ist die Aufbereitung der Daten mit höherem

Aufwand verbunden. Alle Informationen sollten aber beim Schulträger immer griffbereit und zentral verfügbar sein. Ohne zentralen Überblick fehlt der Gemeinde eine essentielle Grundlage für perspektivische und schnelle Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht auch dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Bestände der Schul-IT auflisten und so ein Kontrollinstrument implementieren. Dies ermöglicht ihr, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.

Den Prozess zur Ausstattung der Schulen hat die Gemeinde pragmatisch geregelt und kommt dem Ausstattungsbedarf in einem informellen, gelebten Prozess adäquat nach. Der Prozess ist allerdings bisher nicht dokumentiert. Nur wenn für alle Beteiligten auch klar geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann ein schlanker Prozessablauf gewährleistet sein. Die Beschaffung der IT-Ausstattung für die Schulen in Hüllhorst findet an zentraler Stelle beim Schulträger statt. Darüber hinaus hat die Gemeinde Hüllhorst die Ausstattungsstandards für die IT an den Schulen nur grob definiert. Das Auswahlverfahren erfolgt über die Einkaufsplattform des IT-Dienstleisters. Dabei wird beabsichtigt, möglichst gleiche Geräte für gleichen Einsatz zu beschaffen. Definierte Anforderungen und Gerätetypen gibt es aber nicht. Eine homogene Hardwareausstattung schafft die Gemeinde so nur teilweise und verpasst damit verschiedenste Optimierungsmöglichkeiten. Diese sind insbesondere den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und den Fortbildungsaufwand zu reduzieren.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.

Dem Schulträger fehlt eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für seine Schulen. Diese Instrumente helfen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren und definieren wichtige Anforderungen an die Beschaffenheit der Ausstattungskomponenten. Die operative Schul-IT wird in den Grundschulen aktuell vom IT-Dienstleister durchgeführt, der die dort gültigen Sicherheitsrichtlinien technisch durchsetzt. Die Gesamtschule arbeitet hingegen weitgehend autark von einem zentralen Dienstleister. Hier wird die IT-Sicherheit ohne zentrales Konzept gelebt.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte gemeinsam mit ihrem Dienstleister und den Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen. Dieses bietet wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit relevant sind.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch bei den Schulen verteilt. Die Zuständigkeiten und Abgrenzungen dazu sind im Medienentwicklungsplan geregelt. Der First-Level-Support wird von den Schulen übernommen. Für den

Second-Level-Support hat die Gemeinde Hüllhorst einen IT-Koordinator als zentrale Anlaufstelle eingerichtet, der vom IT-Dienstleister unterstützt wird. Die klar definierten Rollen für den Support an Schulen zwischen Schule und Schulträger sind eine gute Voraussetzung, um die vorhandene Ausstattung zu warten und zu pflegen. Damit gewährleistet die Gemeinde Hüllhorst eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Außerdem wird so der Aufwand auf allen Seiten minimiert und Reibungsverluste werden verhindert.

Ein weiteres Instrument, um die Themen Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Schule, dem Schulträger und beteiligten Dritten, wie z.B. den Dienstleistern. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten unterschieden wird, ist eine enge Kooperation zwischen allen Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben, was eine positive Wirkung auf die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler hat.

Die dazu notwendigen Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen mit Fokus auf die Medienausstattung der Schulen gibt es in der Gemeinde nicht. Dadurch werden die notwendigen Beteiligten nicht systematisch, also konsequent und zum richtigen Zeitpunkt in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse für alle potenziellen Ausstattungsfälle einbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hüllhorst hat die aktuellen Ziele aus dem Medienentwicklungsplan vollständig umgesetzt. Dennoch lässt die Ausstattungsquote der weiterführenden Schule im interkommunalen Vergleich einen zukünftigen Mehrbedarf erwarten.

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

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

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

Die **Gemeinde Hüllhorst** hat die IT-Ausstattung der Schulen in den letzten fünf Jahren, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen wie z. B. dem „DigitalPakt Schule“, bereits konsequent vorangetrieben.

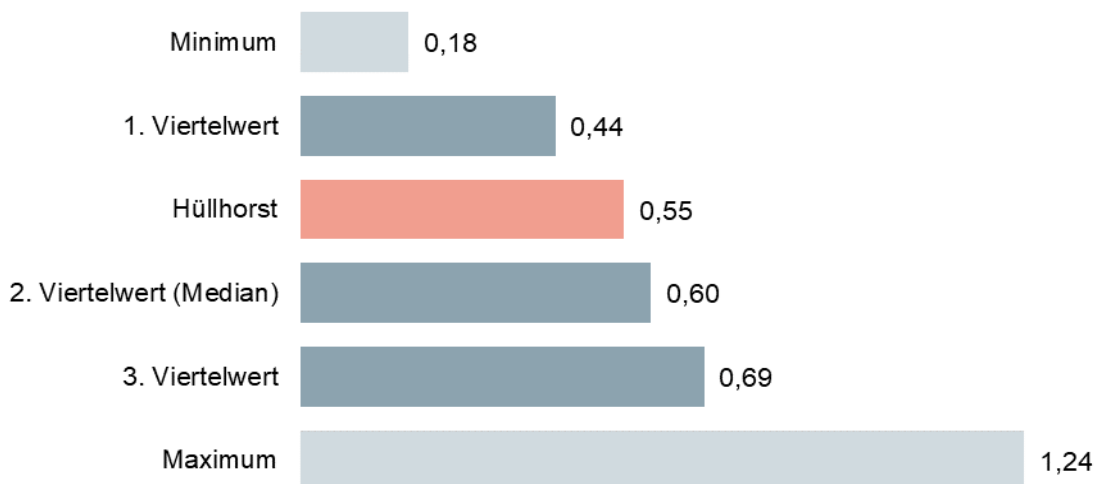
Die weiterführende Schule ist über Glasfaser mit einer Geschwindigkeit von 1 GBit/s an das Internet angebunden und besitzt damit eine den aktuellen Anforderungen entsprechende Internetanbindung. Die Grundschulen der Gemeinde sind mit einem Glasfaseranschluss von 200 MBit/s zu schwach an das Internet angebunden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Internetanbindungen der Grundschulen optimieren, um einen modernen und digitalen Unterricht nicht zu gefährden. Mit steigender Anzahl der IT-Endgeräte sollte auch die Internetanbindung der weiterführenden Schule geprüft und ggf. ausgebaut werden.

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

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



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



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 55 Prozent rein rechnerisch rund die Hälfte der Schülerinnen und Schüler der Gemeinde Hüllhorst mit IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke ausgestattet.

Die Ausstattungsquoten in den drei Grundschulen weichen voneinander ab und stellen sich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik Hüllhorst in den Grundschulen im Schuljahr 2022/2023

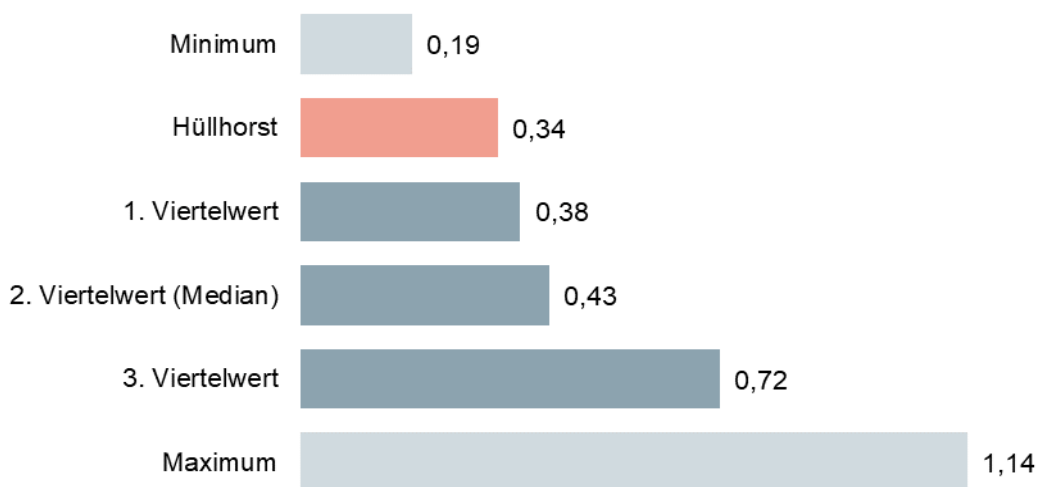
Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schule
Ev. Grundschule Oberbauerschaft	70	110	0,64
Grundschulverbund Am Wiehengebirge	162	270	0,60
Schulverbund Im Mühlengrund	73	170	0,43
Insgesamt	305	550	0,55

Die Ausstattungsquote ist an den Schulen unterschiedlich. Während im Schulverbund Im Mühlengrund nicht einmal die Hälfte der Schülerinnen und Schüler mit Endgeräten ausgestattet sind, gibt es an der Ev. Grundschule Oberbauerschaft und dem Grundschulverbund Am Wiehengebirge eine Ausstattungsquote von 64 bzw. 60 Prozent.

Auch wenn es in NRW Grundschulen mit höherer Ausstattungsquote gibt, hat die Gemeinde Hüllhorst die gemeldeten Anforderungen ihrer Schulen aktuell erfüllt. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell nicht.

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

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



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



Die im Ratsbeschluss angestrebte 1:3 Ausstattung der Schülerinnen und Schüler an der Gesamtschule in Hüllhorst ist erreicht. Ein Handlungsbedarf besteht hier also aktuell ebenfalls nicht.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten wie großformatige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Hüllhorst bei ihren Grundschulen wie folgt:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln (30)	0,97	0,00	0,36	0,59	0,93	1,28	21
Beamer (5)	0,16	0,00	0,07	0,16	0,29	1,03	21

Geräteart	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Großformatige Bildschirme (0)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	1,00	21
Dokumentenkameras / Visualizer (0)	0,00	0,00	0,00	0,07	0,32	0,93	21

Insgesamt haben die Grundschulen der Gemeinde eine sehr gute Ausstattung mit Präsentationsmedien. Dabei setzt die Gemeinde hauptsächlich auf interaktive Whiteboards. Es wird eine Ausstattungsquote von 1,13 Präsentationsgeräten (35 Geräte bei 31 Unterrichtsräumen) pro Unterrichtsraum erreicht.

Präsentationsgeräte in der weiterführenden Schule je Unterrichtsraum im Schuljahr 2022/23

Geräteart	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards/Tafeln (64)	0,89	0,00	0,27	0,75	0,89	1,32	14
Beamer (6)	0,08	0,00	0,04	0,09	0,37	0,93	14
Großformatige Bildschirme (0)	0,00	0,00	0,01	0,03	0,07	0,95	14
Dokumentenkameras/Visualizer (7)	0,10	0,00	0,01	0,09	0,41	1,42	14

An der weiterführenden Schule wird ebenfalls größtenteils auf den Einsatz von interaktiven Whiteboards gesetzt. Der Gesamtschule in Hüllhorst steht für fast jeden der 72 Unterrichtsräume ein Präsentationsgerät zur Verfügung.

Die IT-Ausstattung der Gemeinde Hüllhorst entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von etwa drei bis vier Jahren befindet sich die gesamte eingesetzte Hardware innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Lediglich die Gesamtschule verwendet auf Wunsch des Schulleiters einige ältere Endgeräte für einfache digitale Unterrichtsinhalte weiter.

Die aktuellen Anforderungen der Schulen in Hüllhorst sind erfüllt und der Ratsbeschluss mit dem Ziel einer 1:3 Ausstattung der Schülerinnen und Schüler ist erreicht, bzw. in den Grundschulen bereits überschritten. Dennoch lassen die im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlichen Ausstattungsquoten der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten einen - zumindest perspektivisch - höheren Bedarf erwarten.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte auf Basis aktualisierter Medienkonzepte der Schulen den pädagogischen Ausstattungsbedarf der Schulen analysieren und wenn erforderlich die Ausstattung der Schulen entsprechend anpassen.

Für die vielfältigen Aufgaben in der Steuerung und Konzeption hält die Gemeinde Hüllhorst momentan 1,00 Vollzeit-Stellen vor. Umgerechnet auf die derzeit 765 zu betreuenden Geräte im pädagogischen Bereich stehen ihr damit rd. 0,13 Vollzeitstellen je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Die voraussichtlich steigende Zahl an IT-Endgeräten und die gewachsenen formellen Anforderungen deuten darauf hin, dass die derzeitigen Personalressourcen tendenziell nicht ausreichen, um langfristig eine systematische und zielgerichtete Steuerung der Schul-IT sicherzustellen.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²²-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ Feststellung

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Hüllhorst weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.

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

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

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

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2024

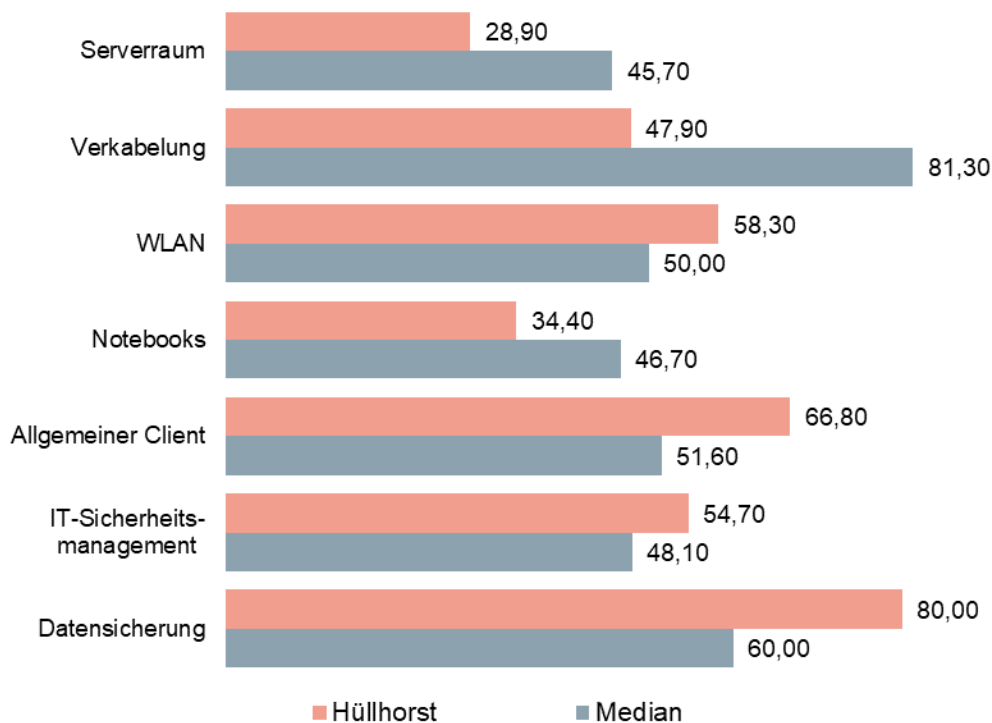


²² Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Etwa die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 54,4 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Hüllhorst liegt mit 48,8 Prozent noch darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2024



Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in einigen geprüften Aspekten. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen Optimierungspotenziale zum Teil in technisch organisatorischen Aspekten der Serverräume der Schulen. Zum anderen zeigen sich Optimierungspotenziale auch im konzeptionellen Bereich der übrigen Prüfbereiche.

In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit dar. Zudem muss Informationssicherheit in allen Bereichen gelebt werden. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess.

➔ Empfehlung

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

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

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Grundlage für die gute und systematische Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Hüllhorst ist ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Mit einem Ressourcenüberblick an zentraler Stelle, einem definierten Ausstattungsprozess und einem systematischen Informationsaustausch kann der Schulträger bei der Steuerung aber noch nachbessern.	101	E1.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Bestände der Schul-IT auflisten und so ein Kontrollinstrument implementieren. Dies ermöglicht ihr, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.	103
			E1.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte den IT-Ausstattungsprozess für die Schulen dokumentieren und für die Beschaffung Standards beschreiben.	103
			E1.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte gemeinsam mit ihrem Dienstleister und den Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen. Dieses bietet wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit relevant sind.	103
			E1.4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte einen strukturierten und regelmäßigen Kommunikationsprozess mit allen Beteiligten (Schulen, IT Dienstleister, IT-Support, Gebäudewirtschaft, Schulverwaltung usw.) etablieren, um die Medienentwicklung in den Schulen zu begleiten und frühzeitig neue Anforderungen erkennen zu können.	104
F2	Die Gemeinde Hüllhorst hat die aktuellen Ziele aus dem Medienentwicklungsplan vollständig umgesetzt. Dennoch lässt die Ausstattungsquote der weiterführenden Schule im interkommunalen Vergleich einen zukünftigen Mehrbedarf erwarten.	104	E2.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Internetanbindungen der Grundschulen optimieren, um einen modernen und digitalen Unterricht nicht zu gefährden. Mit steigender Anzahl der IT-Endgeräte sollte auch die Internetanbindung der weiterführenden Schule geprüft und ggf. ausgebaut werden.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte auf Basis aktualisierter Medienkonzepte der Schulen den pädagogischen Ausstattungsbedarf der Schulen analysieren und wenn erforderlich die Ausstattung der Schulen entsprechend anpassen.	109
			E2.3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte mittels einer Organisationsuntersuchung ihre Stellenausstattung prüfen und den künftigen Stellenbedarf für die Steuerung, Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT bemessen.	109
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Hüllhorst weisen Optimierungsansätze und mithin ein gewisses Risikopotenzial auf.	110	E3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	111

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

In der Gemeinde Hüllhorst sind ordnungsbehördliche Bestattungen bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Gemeinde Hüllhorst rechtmäßig.

Ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen macht sie konsequent geltend. Allerdings erhebt die Gemeinde Hüllhorst bislang keine zusätzliche Verwaltungsgebühr, um den mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Die Aufgabenerledigung der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgt in der Gemeinde Hüllhorst routiniert, aber noch ohne verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen. Die Gemeinde sollte ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen für den Bereich ordnungsbehördliche Bestattungen entwickeln und nutzen.

Die Aufwendungen je durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung liegen im Vergleichsjahr 2022 auf einem leicht unterdurchschnittlichen Niveau. Dies lässt darauf schließen, dass sich die Bestattungsleistungen auf ein einfaches, aber würdevolles Maß beschränken.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Ordnungsbehörden ihre Pflichtaufgabe steuern und organisieren. Ziel der Prüfung ist es, schwerpunktmäßig die Rechtmäßigkeit und

die Verfahrensstandards bei der Aufgabenerledigung zu beurteilen. Im Fokus unserer Analyse steht aber auch der wirtschaftliche Ressourceneinsatz.

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

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

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

Kriterium für die örtliche Zuständigkeit für ordnungsbehördliche Bestattungen ist der Sterbeort. In der Gemeinde Hüllhorst befinden sich eine Seniorenpflegeeinrichtung mit 100 Pflegeplätzen. Die vorhandene Einrichtung beeinflusst das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle in Hüllhorst nicht unmittelbar.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Hüllhorst 2019 bis 2022

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Hüllhorst mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,77	0	0	0,77

Auf Grund der geringen Fallzahlen in den letzten vier Jahren ist eine aussagekräftige Analyse der Entwicklung der Fallzahlen nicht möglich, da sich bereits durch geringe Schwankungen der Fallzahlen erheblich veränderte Kennzahlenwerte ergeben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,77	0,00	0,57	0,76	1,23	3,43	17

Aus den vorliegenden Zahlen ergibt sich, dass einige geprüfte Kommunen im Jahr 2022 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen zu verzeichnen hatten. Der in Hüllhorst im Jahr 2022 durchgeführte Bestattungsfall führt zu einer Positionierung der Gemeinde auf Höhe des Medianwertes. Bei entsprechenden Bestattungsfällen, sollte bei der Abwicklung dieser Fälle insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichts feste Abwicklung gewährleistet sein. In den nachfolgenden Kapiteln geht die gpaNRW konkret darauf ein.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- ➔ Die Gemeinde Hüllhorst hält die bestattungsrechtlichen Fristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung sowie zur Einäscherung ein.

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

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

Es besteht eine telefonische Rufbereitschaft für die örtliche Ordnungsbehörde der **Gemeinde Hüllhorst** außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten. Diese Rufbereitschaft kann über die Leitstellen von Polizei und Feuerwehr erreicht werden. Im Bedarfsfall würde die Rufbereitschaft zunächst ein Bestattungsunternehmen beauftragen, den Leichnam in einen Ruheraum zu bringen.

Das Ordnungsamt beauftragt innerhalb der gesetzlichen 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW das ortsansässige Bestattungsunternehmen mit der Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle. Das Ordnungsamt achtet nach eigener Auskunft darauf, die zehntägige Bestattungsfrist zur Einäscherung oder Erdbestattung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW einzuhalten. Auch die sechswöchige Frist zur Beisetzung der Totenasche ab dem Zeitpunkt der Einäscherung wird eingehalten.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- ➔ Die Gemeinde Hüllhorst nutzt diverse zur Verfügung stehenden Maßnahmen, um im Fall einer anstehenden ordnungsbehördlichen Bestattung Personen zu ermitteln, die vorrangig zur Bestattung verpflichtet sind.

- ➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Hüllhorst führt im Rahmen der Ermittlungsphase bisher keine Wohnbegehungen durch.

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

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

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

Die **Gemeinde Hüllhorst** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist es, die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchführen zu lassen, damit diese nicht vom Ordnungsamt veranlasst werden muss. Die Ermittlung von zur Bestattung Verpflichteten erfolgt standardmäßig zunächst über das Einwohnermeldeamt und das Standesamt.

Sofern bis zum Eintritt des Todes ein Betreuungsverhältnis bestand, kontaktiert die Gemeinde Hüllhorst auch die letzte Betreuerin bzw. den letzten Betreuer. Führen diese Ermittlungen zu bestattungspflichtigen Angehörigen, erfolgt die unmittelbare Kontaktaufnahme. Auch die Abfrage bei anderen Meldebehörden bzw. Standesämtern (Geburtsstandesamt der bzw. des Verstorbenen) erfolgt im Rahmen der Amtshilfe.

Falls die bzw. der Verstorbene einen eigenen Haushalt geführt hat, erfolgt in der Regel keine Begehung des Wohnraumes. Eine Durchsuchung der Wohnung nach Wertgegenständen und Bankunterlagen erfolgt nicht. Nach Auskunft der Verwaltung zeigt die Erfahrung aus den vorangegangenen ordnungsbehördlichen Bestattungen, dass auch die durch das Nachlassgericht beauftragten Nachlassverwalter nur noch in sehr begrenztem Umfang verwertbare Gegenstände gefunden haben. Die Gemeinde sollte überlegen zukünftig eine entsprechende Wohnungsbegehung vorzunehmen. Im Rahmen einer Nachsuche in der Wohnung könnte auch auf eine eventuell bestehende Willensbekundung zur Bestattungsart geachtet werden. Gesucht werden könnte insbesondere auch nach Personenstandsurkunden/-büchern, Testament o. ä. Verfügungen. Sollte die Gemeinde eine Begehung vornehmen ist hierbei das Vieraugenprinzip zu beachten. Das Ergebnis sollte schriftlich dokumentiert und zum Vorgang genommen werden. Hier können Fotos der vorgefundenen Örtlichkeiten mit ggf. vorgefundene Informationsunterlagen die Dokumentation sinnvoll ergänzen.

Die Gemeinde dokumentiert ihre Ermittlungsarbeit und die erfolgten Kontakte zu bestattungspflichtigen Angehörigen in einer Papierakte. Sämtliche Unterlagen wie E-Mails, Vermerke und eingereichte Dokumente werden in diesem Vorgang gesammelt. Eine elektronische Akte wird derzeit noch nicht geführt.

Zunächst versucht das Ordnungsamt telefonisch mit den zur Bestattung verpflichteten Angehörigen Kontakt aufzunehmen. Falls dies nicht möglich ist, werden die bestattungspflichtigen Angehörigen per Ordnungsverfügung über ihre Bestattungspflicht informiert. Es wird mitgeteilt, dass zunächst an ihrer Stelle ein Bestattungsunternehmen durch die Ordnungsbehörde beauftragt worden ist. Zusätzlich wird die gesetzliche Grundlage zur Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen mitgeteilt und eine Frist gegeben, bis zu der die Angehörigen erklären können, dass sie die weitere Bestattung selbst übernehmen möchten. Für den Fall dass die Bestattung nicht weiter übernommen wird, wird darauf hingewiesen, dass sich die Ordnungsbehörde die Kosten der Bestattung erstatten lassen wird.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte Begehungen von Wohnräumen der verstorbenen Personen nutzen, um weitere Informationen zu möglichen Angehörigen, Erben oder auch Bestattungswünschen zu ermitteln. Hierbei sollte sichergestellt sein, dass diese jeweils mit zwei Personen erfolgen.

4.4.3 Art der Bestattung

- ➔ Die Gemeinde Hüllhorst wählt für ordnungsbehördliche Bestattungen die Urnenbeisetzung. Nur wenn der Wunsch nach einer anderen Bestattungsart schriftlich niedergelegt wurde, kommt sie diesem Wunsch bei wirtschaftlich vertretbarem Aufwand nach.

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

Die **Gemeinde Hüllhorst** wählt in der Regel für die ordnungsbehördlichen Bestattungen die Einäscherung als wirtschaftlichste Bestattungsart. Beisetzungen erfolgen in der Regel auf einem anonymen Urnengräberfeld eines gemeindlichen Friedhofes. Abweichungen von dieser Verfahrensweise ergeben sich nur, falls beispielsweise Personen oder Institutionen bereit sind, die Kosten für die Beisetzung als Erdbestattung zu übernehmen oder eine kostenfreie Ruhestätte auf einem anderen Friedhof anbieten (z. B. weil sich der Verstorbene in der Kirchengemeinde engagiert hat).

Weitergehende Ermittlungen, um eine gegebenenfalls vorliegende Willensbekundung bezüglich der Bestattungsart zu ermitteln, erfolgen seitens der Gemeinde Hüllhorst nicht. Sofern ein abweichender Bestattungswunsch in schriftlicher Form vorliegt und die Kosten der Bestattung aus dem Nachlass oder von Dritten z. B. einem Vorsorgevertrag oder ähnlichem getragen wird, kommt die Gemeinde diesem Wunsch nach.

Somit trifft die Gemeinde Hüllhorst die Entscheidung über die Art der Bestattung im Sinne des § 12 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- ➔ Die Gemeinde Hüllhorst führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

In den vergangenen Jahren gab es keine Ersatzvornahmen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen. Grundsätzlich erfolgen bei der **Gemeinde Hüllhorst** zunächst Ermittlungen über das Standesamt und Einwohnermeldeämter bevor im Bedarfsfall eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst wird. Anschließend beauftragt die Ordnungsbehörde im Rahmen einer Ersatzvornahme ein Bestattungsunternehmen. Die Bestattungskosten sind von den bestattungspflichtigen Angehörigen zu erstatten.

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

Wie in Kapitel 4.4.3 Art der Bestattung ausgeführt, stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Hüllhorst den Regelfall dar. Erdbestattungen nimmt die Gemeinde, wie oben beschrieben, nur im Ausnahmefall vor. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Gemeinde auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

➔ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung grundsätzlich durch. Eine Verwaltungsgebühr für den gemeindlichen Aufwand wird nicht erhoben. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.

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

In den vergangenen Jahren gab es keine Ersatzvornahmen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen, da bestattungspflichtige Angehörige nicht vorhanden waren. Sofern sich entsprechende Fälle ergeben, macht die **Gemeinde Hüllhorst** jedoch ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid geltend.

Auch Erben sind gem. § 1968 BGB verpflichtet, die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung des Erblassers zu übernehmen. Die Gemeinde Hüllhorst befragt das Nachlassgericht, ob ein Testament der verstorbenen Person existiert. Falls ja, werden den Erben die Kosten der Bestattung in Rechnung gestellt. Sollte durch das Nachlassgericht ein Nachlassverwalter bestellt worden sein, werden die Kosten der Bestattung dort als Verbindlichkeit angemeldet.

Zur Deckung der Verwaltungskosten kann bei einer Ersatzvornahme eine Gebühr erhoben werden. Die Gebühr kann ausschließlich von den bestattungspflichtigen Dritten angefordert werden. Die Erhebung einer Verwaltungsgebühr für ordnungsbehördliche Bestattungen, die nicht als Ersatzvornahme durchgeführt wurden, ist unzulässig. Der Verwaltungsgebührenrahmen sieht für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Gemeinde Hüllhorst erhebt keine aufwandsbezogene Verwaltungsgebühr.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

4.5 Verfahrensstandards

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

➔ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.

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

Schriftliche und verbindliche Standards, wie bei einem Bestattungsfall zu verfahren ist, hat die **Gemeinde Hüllhorst** nicht festgelegt. Die Einhaltung von Verfahrensschritten kann daher auch nicht überprüft werden. Innerhalb des Ordnungsamtes sind jedoch Zuständigkeiten und Vertretungen geregelt worden.

Die Gemeinde dokumentiert zu jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall alle relevanten Entscheidungen in einen Vorgang. Zum Abschluss eines Verfahrens realisiert sie Kostenersatzansprüche per förmlich zugestelltem Kostenbescheid, sofern sie zur Bestattung verpflichtete Angehörige ermitteln konnte. Eine Checkliste, die alle Möglichkeiten der Recherche aufführt und ggfls. Kontaktdaten von Dritten wie Rentenversicherungsträgern u. ä. enthält, führt sie nicht.

Eine solche Checkliste dient der vollständigen Erfassung aller Fragestellungen. Sie verhindert Fehler und erinnert an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in kleineren Kommunen mit nur geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleich zu behandeln und die Arbeit für neue Kolleginnen und Kollegen sowie in Vertretungsfällen zu vereinfachen.

Für eine Checkliste zur Ermittlung von Angehörigen hält die gpaNRW folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonverzeichnis des letzten Wohnortes der verstorbenen Person,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung der verstorbenen Person beurkundet wurde,
- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern die bzw. der Verstorbene Sozialleistungen bezog,
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, in welcher die verstorbene Person zuletzt gelebt hat,
- Kontaktaufnahme mit der letzten betreuenden Person (sofern ein Betreuungsverhältnis bestand),

- Ermittlung innerhalb der Wohnung, sofern die verstorbene Person eine eigene Wohnung innehatte (Adressbuch, Stammbuch, etc.),
- Hinweisen auf etwaige Verwandte nachgehen, Versuch der Kontaktaufnahme, Benachrichtigung über den Todesfall (bei Angehörigen außerhalb des eigenen Gemeindegebietes im Zuge der Amtshilfe Recherche fortführen lassen),
- Recherche im Internet (u.a. soziale Medien) sowie
- schriftliche Dokumentation der Ermittlungsergebnisse.

Darüber hinaus sollte die Checkliste auch für die anschließende Bestattung sowie die Durchsetzung der Kostenerstattungspflicht mit allen notwendigen Arbeitsschritten und gesetzlichen Regelungen (VwVG NRW und VO VwVG NRW) einsetzbar sein. Dieser Mindeststandard der Checkliste kann durch die Gemeinde beliebig erweitert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen. Dies dient insbesondere bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung

Die handelnden Personen haben bislang auch nicht an Fortbildungen zum Bestattungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) teilgenommen. Entsprechende Fortbildungen können eine rechtssichere Bearbeitung der Fälle unterstützen.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- ➔ Die Gemeinde Hüllhorst weist in zwei Vergleichsjahren einen Fehlbetrag im Aufgabenbereich der ordnungsbehördlichen Bestattung aus. Kostenerstattungsansprüche ergaben sich in den betrachteten Jahren nicht.

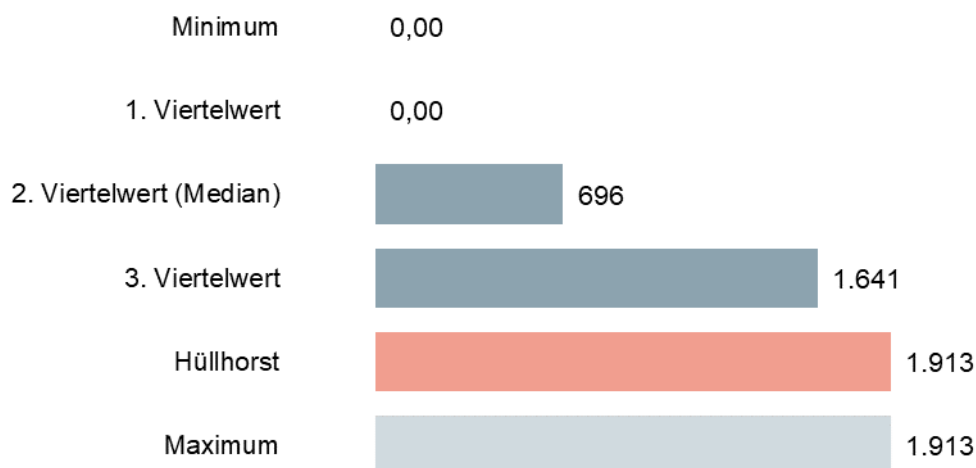
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.781	0	0	1.913

Die **Gemeinde Hüllhorst** verzeichnet im Betrachtungszeitraum lediglich in den Jahren 2019 und 2022 einen Fehlbetrag für die Durchführung jeweils einer ordnungsbehördlichen Bestattung. In beiden Fällen konnten keine bestattungspflichtigen Angehörige ermittelt werden. Vermögen zur Deckung der entstandenen Kosten war ebenfalls nicht vorhanden.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



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



4.6.2 Aufwendungen

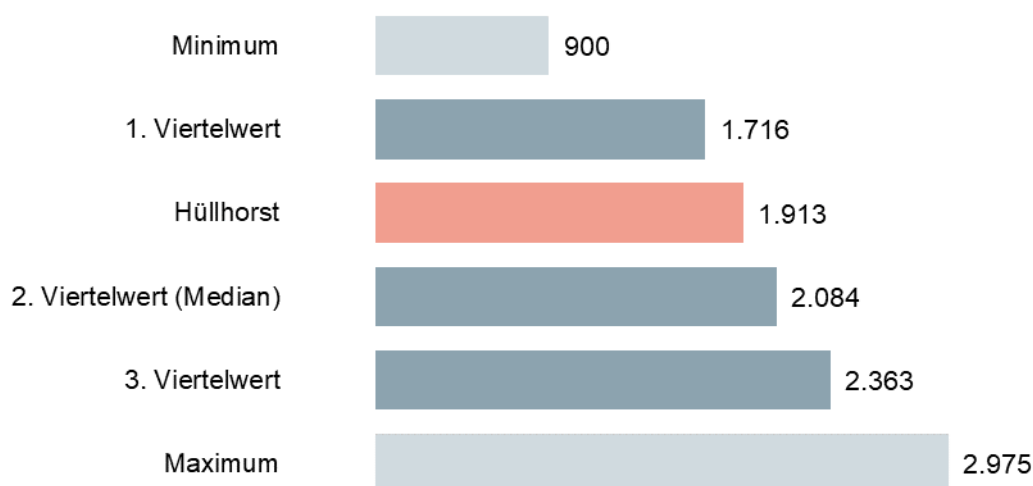
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Hüllhorst in Euro 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.781	0	0	1.913
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.781	0	0	1.913

Die Aufwendungen je Fall sind vom Jahr 2019 zum Jahr 2022 nur geringfügig gestiegen. Wie bereits im Kapitel 4.4.3. ausgeführt nutzt die **Gemeinde Hüllhorst** die Feuerbestattung grundsätzlich als wirtschaftlichste Bestattungsform. In den Betrachtungsjahren 2020 und 2021 ergaben sich keine Bestattungsfälle.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Die Gemeinde Hüllhorst hat in 2022 für ordnungsbehördliche Bestattungen vergleichsweise leicht unterdurchschnittliche Aufwendungen je Bestattungsfall. Dies lässt darauf schließen, dass sich die Bestattungsleistungen auf ein einfaches, aber würdevolles Maß beschränken. Aufgrund der geringen Fallzahlen sind die Bestattungsleistungen bislang nicht ausgeschrieben worden. Es erfolgt eine wechselseitige Beauftragung der beiden örtlichen Bestattungsunternehmen. Den Kostenrahmen bilden dabei die vom Kreis Minden-Lübbecke festgelegten Orientierungswerte für die Ermittlung angemessener Bestattungskosten nach § 74 SGB XII.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

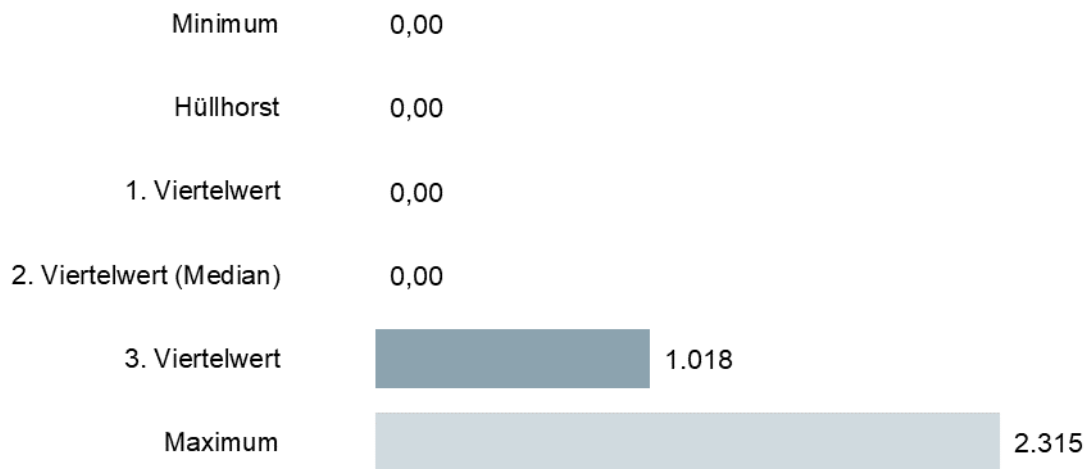
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Hüllhorst 2019 bis 2022

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	0	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	0	0	0

In den vier Vergleichsjahren verzeichnet die **Gemeinde Hüllhorst** keine Kostenerstattungen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



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



Aus den vorstehenden Graphiken ist ersichtlich, dass die Mehrzahl der geprüften Kommunen, wie auch die Gemeinde Hüllhorst keine Kostenerstattungen im Vergleichsjahr 2022 vereinbart.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die Gemeinde Hüllhorst führt im Rahmen der Ermittlungsphase keine Wohnbegehungen durch.	118	E1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte Begehungen von Wohnräumen der verstorbenen Personen nutzen, um weitere Informationen zu möglichen Angehörigen, Erben oder auch Bestattungswünschen zu ermitteln. Hierbei sollte sichergestellt sein, dass diese jeweils mit zwei Personen erfolgen.	120
F2	Die Gemeinde Hüllhorst setzt Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung grundsätzlich durch. Eine Verwaltungsgebühr für den gemeindlichen Aufwand wird nicht erhoben. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	122	E2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	122
Verfahrensstandards					
F3	Die Gemeinde Hüllhorst verfügt bisher über keine dokumentierten Standards, Wissens- und Dokumentationsunterlagen oder definierte Abläufe für ordnungsbehördliche Bestattungen. Eine Anleitung bzw. eine Checkliste kann hier insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.	123	E3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen ein Ablaufdiagramm sowie Checklisten und Dokumentationsvorlagen entwickeln und nutzen. Dies dient insbesondere bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung	124

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Gemeinde Hüllhorst betreibt mit **sechs kommunalen Friedhöfen** im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Anzahl an Friedhöfen. Auch die damit verbundene Fläche ist überdurchschnittlich groß. Auf dem Gemeindegebiet bestehen drei konfessionelle Friedhöfe und ein Friedwald in einer Nachbarkommune

Eine **Fachsoftware** unterstützt die Friedhofsverwaltung bei ihren Arbeitsabläufen. Die Stammdaten der Nutzungsberechtigten sind jedoch zum Teil veraltet. Geodaten wurden einmalig bei der Installierung des Programms eingepflegt. Eine laufende Aktualisierung der Daten ist jedoch unterblieben. Aus diesem Grund konnten auch die für die Prüfung notwendigen Daten größtenteils nicht bereitgestellt werden. Hier sollte die Gemeinde dringend nacharbeiten, um für die Zukunft die notwendigen steuerungsrelevanten Informationen zu erhalten.

Der jährliche **Kostendeckungsgrad** der Friedhofsgebühren konnte nicht anhand einer Nachkalkulation ermittelt werden. Die Gemeinde Hüllhorst hat seit dem Jahr 2005 keine Gebührenkalkulation und keine Gebührenanpassung für die Friedhöfe durchgeführt. Dies sollte die Gemeinde Hüllhorst alsbald durchführen. Die gpaNRW hat daher, um der Gemeinde näherungsweise eine finanzielle Einordnung des Friedhofsbereichs zu geben, die Kennzahlen für den anhand der von der Verwaltung mitgeteilten Erträgen und Aufwendungen aus den Teilergebnisplänen der Gemeinde Hüllhorst ermittelt. Hierbei zeigt sich ein im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 ein tendenziell unterdurchschnittlicher Kostendeckungsgrad.

Die Gemeinde Hüllhorst betreibt noch **vier Trauerhallen**. In der Gemeinde Hüllhorst wurden im Jahr 2021 die Trauerhallen weniger häufig angenommen als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Perspektivisch werden an den Trauerhallen Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten erforderlich sein, die voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können. Diese Lücke muss die Gemeinde Hüllhorst dann aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren. Die Gemeinde sollte daher analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit die Kostendeckung der Trauerhallen positiv beeinflussen kann.

Die Gemeinde Hüllhorst erstellt keine jährlichen Bestattungsstatistiken, um hierdurch Transparenz über Entwicklungen im Nachfrageverhalten zu bekommen. Die Nachfrage nach kommunalen Bestattungen ist im Jahr 2022 im Verhältnis zu den Sterbefällen zurückgegangen. Diese

Entwicklung sollte die Gemeinde Hüllhorst zum Anlass nehmen zu prüfen, ob das Bestattungsangebot der Gemeinde weiterhin grundsätzlich der Nachfrage entspricht. Die Bestattungskultur befindet sich auch in Hüllhorst im Wandel. Etwa seit dem Jahr 2022 finden mehr Urnen- als Erdbestattungen auf den kommunalen Friedhöfen statt. Dies führt zu einem geringeren **Flächenbedarf**. Zusätzlich werden perspektivisch mehr (flächenmäßig größere) Erdgrabstellen frei als benötigt. Die Flächenauslastung wird damit perspektivisch geringer. Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Hüllhorst konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig ist zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels.

Die Gemeinde Hüllhorst hat einen vergleichsweise hohen Anteil an **Grün- und Wegeflächen** an der Friedhofsfläche. Hierbei sind die Grünflächen sehr stark ausgeprägt. Die Unterhaltungsaufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen der kommunalen Friedhöfe können im interkommunalen Vergleich nicht abgebildet werden. Eine sind in der Gemeinde Hüllhorst vergleichsweise niedrig, auch wenn im Rahmen der Prüfung keine detaillier

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

- Die Gemeinde Hüllhorst hat im interkommunalen Vergleich eine Vielzahl kommunaler Friedhöfe mit einem leicht höheren Flächenverbrauch als die meisten Vergleichskommunen.

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

Die **Gemeinde Hüllhorst** liegt im Kreis Minden-Lübbecke und besteht aus acht Ortschaften. Es gibt aktuell neun Friedhöfe von denen sich sechs in kommunaler Trägerschaft befinden. Diese liegen in den Ortschaften Beendorf, Bröderhausen, Büttendorf, Niedringhausen und Hüllhorst (alter und neuer Friedhof). In kirchlicher Trägerschaft befinden sich die Friedhöfe Holsen, Schnathorst und Tengern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	6	1	2	4	8	15	76
Kommunale Friedhofsfläche in qm	55.840	5.646	35.715	48.037	70.811	165.018	76
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	55,70	4,24	54,69	73,91	89,93	155	75
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,49	1,10	1,76	2,07	2,54	5,74	75
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	77,96	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	2.670	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	4,28	0,46	2,80	3,99	5,33	9,57	76

In den Vergleich sind die kleinen kreisangehörigen Kommune mit 10.0001 bis 18.000 Einwohner und Einwohnerinnen eingeflossen. Aus diesen Strukturdaten ist erkennbar, dass diese Kommunen in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es

wird deutlich, dass die **Gemeinde Hüllhorst** mit sechs kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Anzahl an Friedhöfen betreibt. Hiermit hält die Gemeinde im interkommunalen Vergleich ein breites Angebotsspektrum im Friedhofswesen für ihre Bürgerinnen und Bürger vor. Die damit verbundene Fläche ist ebenfalls überdurchschnittlich groß.

Der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in Hüllhorst insgesamt positioniert sich mit etwa 56 Prozent im Vergleichsjahr 2021 knapp über dem ersten Viertelwert. Auf die Einordnung dieses Wertes geht die gpaNRW nachfolgend im Bericht näher ein (siehe Kapitel 5.6.1 Einflussfaktoren).

Besonderheiten, die Einfluss auf das Friedhofswesen haben (z.B. durch ein erhöhtes Aufkommen an Erdbestattungen aufgrund bestimmter Glaubensgemeinschaften), gibt es in Hüllhorst nicht.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

➔ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Ein regelmäßiger Austausch zwischen den beteiligten Organisationseinheiten erfolgt nicht.

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Gemeinde Hüllhorst** im Fachbereich 2 – Bauen und Technik. Der Fachdienst bearbeitet die Bestattungen, vergibt Termine und erstellt die Gebührenbescheide. Das Aufgabengebiet umfasst weiterhin unter anderem die Erteilung von Grabmalgenehmigungen, Nutzungsrechten (Ablauf, Erwerb, Entzug, Umschreibung, Rückgaben von Grabstätten), Pflegezustand von Grabstätten und Satzungsänderungen. Die Planungen der Friedhöfe sowie die Abstimmung (z.B. Einebnungsaufträge) mit dem Baubetriebshof wird seitens der Friedhofsverwaltung koordiniert. Die Friedhofsverwaltung ist damit die zentrale Stelle, von der die Aufgabenerledigung gesteuert wird. Das dem Fachbereich 2 zugehörige Zentrale Gebäudemanagement ist für die Instandhaltung der Trauerhallen zuständig.

Die Gebührenkalkulation wird grundsätzlich vom Fachbereich 1 - Verwaltung initiiert.

Aufgaben der Grün- und Wegepflege und Grabbereitung werden durch externe Unternehmen erledigt. Der Baubetriebshof übernimmt nur geringfügige Arbeiten in diesem Bereich.

Bei der Aufgabenverteilung gibt es nach Angaben der Kommune grundsätzlich klare Abgrenzungen. Gemeinsame regelmäßige Absprachen der unterschiedlichen Organisationseinheiten zu den Aufgaben im Friedhofswesen finden nach Auskunft der Gemeinde nicht statt.

➔ **Empfehlung**

Zur Vermeidung von Doppelarbeiten und Schnittstellenproblemen sowie zur Planung anstehender Aufgaben sollten die beteiligten Stellen regelmäßige Absprachen treffen.

5.4.2 Steuerung

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Hüllhorst arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.

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

Die **Gemeinde Hüllhorst** hat keine konkreten Zielvorgaben oder Kennzahlen als Steuerungsgrundlage für ihre Friedhöfe formuliert. Auch ein Kennzahlensystem ist nicht vorhanden. Ein kontinuierliches Berichtswesen, das auf der Grundlage von Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen für das Friedhofswesen liefert, ist nicht implementiert.

Die Gemeinde Hüllhorst sollte konkrete Ziele für das Friedhofswesen erarbeiten und priorisieren. Um zu überprüfen, ob die Gemeinde ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Kennzahlen können Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten. Hierfür kann die Gemeinde auch die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen. Ergänzend könnten diese Kennzahlen friedhofsbezogen erhoben und ausgewertet werden.

Um alle Entscheidungsträger regelmäßig und frühzeitig in die Entwicklungen im Friedhofsreich einzubinden, sollte die Gemeinde Hüllhorst ein Berichtswesen erstellen. In dem Bericht sollte die Gemeinde jährlich wesentliche Ziele, Kennzahlen und Entwicklungen darstellen.

➔ **Empfehlung**

Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Hüllhorst für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie die Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

5.4.3 Digitalisierung

➔ **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung nutzt eine Fachsoftware für ihre Arbeitsabläufe. Die Stammdaten der Nutzungsberechtigten sind jedoch zum Teil veraltet, da eine laufende Aktualisierung der Daten unterblieben ist.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Gemeinde Hüllhorst** eine Fachsoftware ein. Der Datenbestand zur Grabstellenverwaltung ist jedoch veraltet.

Geografische Daten der Friedhöfe sind in dem Fachverfahren einmalig bei der Installation des Programms eingepflegt worden. Eine laufende Aktualisierung der Daten ist jedoch nicht erfolgt.

Grünflächeninformationssysteme tragen dazu bei, die tägliche Arbeit zu erleichtern. Diese Systemergänzungen liefern hilfreiche zusätzliche Daten für die langfristige Steuerung. Mit der Verknüpfung der Friedhofssoftware und einem GIS lassen sich Sachinformationen und geografische Informationen zusammenführen. Die Friedhofsverwaltung hätte dann den ganzheitlichen Überblick nicht nur über alle Grabstellen, sondern über die gesamten Friedhofsflächen (bestenfalls einschließlich Grün- und Wegeflächen).

Ein entsprechender Automatisierungsgrad könnte die Aufgabenerfüllung erleichtern.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte zur Steuerungsunterstützung das im Programm vorhandene Grünflächeninformationssystem aktualisieren.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Hüllhorst hat bislang keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe entwickelt.

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

Die **Gemeinde Hüllhorst** veröffentlicht zurzeit kaum Informationen über das Angebot im Friedhofswesen. Auf der Homepage sind die Friedhofssatzung sowie allgemeine Informationen zu Bestattungen veröffentlicht. Konkrete Informationen zu Bestattungsarten, Grabarten, Trauerhallen, Kosten, Informationen zu Ansprechpersonen und Friedhofspläne fehlen bisher. Auch weitere Informationsmöglichkeiten, z.B. Flyer, nutzt die Gemeinde Hüllhorst bislang nicht.

Mit einer guten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung weiter optimieren. Es kann ein breites Interesse geweckt werden. Beispielsweise kann die Kommune neben einem verbesserten Internetauftritt auch einen Flyer erstellen, in dem die einzelnen Friedhöfe, Bestattungsarten und die Trauerhallen beschrieben und bebildert sind. Damit wird auch ohne Internetzugriff ein Zugang zu der Thematik ermöglicht. Dies erscheint umso wichtiger, als eine Konkurrenzsituation zu den kirchlichen Bestattungsmöglichkeiten gegeben ist.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihre Friedhöfe, Trauerhallen und Grabarten auf ihrer Internetseite differenzierter vorstellen und beschreiben. Auch ein Flyer mit entsprechenden Informationen sollte erarbeitet werden.

5.5 Gebühren

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

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

5.5.1 Kostendeckung

→ **Feststellung**

Der jährliche Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren konnte nicht anhand einer Nachkalkulation ermittelt werden. Die Gemeinde Hüllhorst hat seit dem Jahr 2005 keine Gebührenkalkulation für die Friedhöfe durchgeführt.

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

Die letzte Gebührenberechnung wurde im Jahr 2005 erstellt. Nachkalkulationen wurden demzufolge ebenfalls nicht vorgenommen. Aus dem Erfordernis, dass Kostenüberdeckungen innerhalb von vier Jahren auszugleichen sind (§ 6 KAG NRW), ist abzuleiten, dass eine Nachkalkulation vorliegen muss. Ansonsten kann die Kommune nicht nachvollziehen, ob eine Kostenüberdeckung entstanden ist. Die Nachkalkulation stellt im Klagefall auch eine gerichtsfeste Grundlage dar. Das Ergebnis der Nachkalkulation sollte in der Vorauskalkulation der Gebühren für das kommende Jahr einfließen.

→ **Empfehlung**

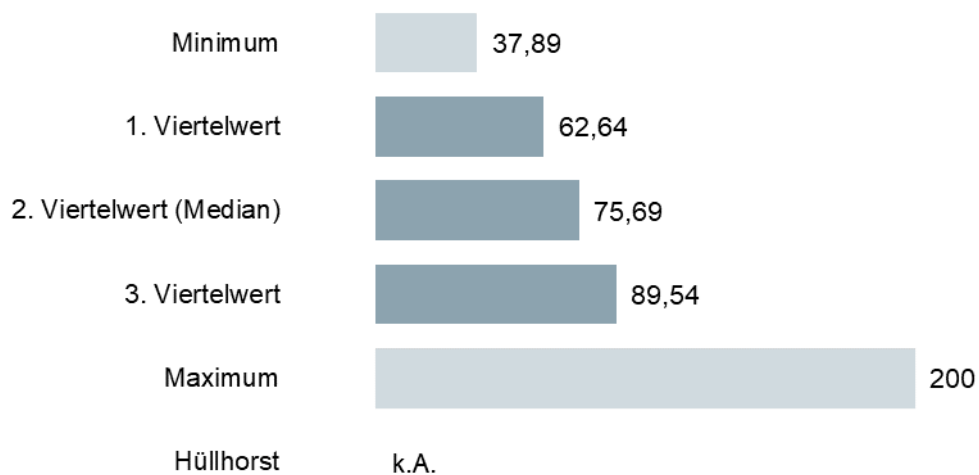
Die Gemeinde Hüllhorst sollte zukünftig die erforderlichen Gebührenkalkulationen und entsprechenden Nachkalkulationen für die Friedhöfe vornehmen, um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu ermitteln. Sie sollte ihre Gebühren regelmäßig anpassen.

Die Gemeinde Hüllhorst hat im Rahmen der Prüfung mitgeteilt, dass die erforderliche Gebührenkalkulation im Jahr 2025 erfolgen wird, um die rechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Es konnten somit keine Daten erhoben werden und daher erfolgt auch keine Analyse und Wertung der finanziellen Situation der Gemeinde Hüllhorst im Bereich Friedhofswesen. Die gpaNRW stellt aber informationshalber die Kennzahlen für den Friedhofsbereich der Vergleichskommunen den mitgeteilten Erträgen und Aufwendungen aus den Teilergebnisplänen der Gemeinde Hüllhorst gegenüber. Sofern die Gemeinde zukünftig die notwendigen Nachkalkulationen durchführt und damit die tatsächlichen Erträge und Aufwendungen bekannt werden, kann die Gemeinde hieraus die erforderlichen Kennzahlen bilden und nachträglich den dargestellten interkommunalen Vergleichswerten gegenüberstellen. So kann sie sich entsprechend interkommunal einordnen.

Die Darstellung des Kostendeckungsgrades erfolgt hier informatorisch, da der Kostendeckungsgrad entsprechend der Prüfdefinition nicht ermittelt werden kann und daher nicht in den interkommunalen Vergleich einfließt. Die Gemeinde Hüllhorst erzielt beim hilfsweise herangezogenen Kostendeckungsgrad mit Erträgen und Aufwendungen einen Kostendeckungsgrad von 67,93 Prozent.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 74 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Gemeinde Hüllhorst nutzt nicht die Möglichkeit, über Äquivalenzziffern gestaltenden Einfluss auf die Gebührenkalkulation zu nehmen.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²³ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Vorhandene Möglichkeiten gestaltenden Einfluss auf die Gebühren der einzelnen Grabarten über Äquivalenzziffern zu nehmen nutzt die Gemeinde nicht.

Über sogenannte Äquivalenzziffernkalkulationen kann die Gemeinde Einfluss auf die Kosten der verschiedenen Grabarten nehmen. Hierdurch ist es der Gemeinde möglich, das Nachfrageverhalten, auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, in einem gewissen Rahmen zu steuern. Dazu kann die Gemeinde Hüllhorst bei der Kalkulation der Höhe der jeweiligen Gebührensätze den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechtes, der Art der Pflege und verschiedenen anderen Kriterien Rechnung tragen. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art der Grabstätte unabhängig von der Größe anfallen, sollten gleichmäßig verteilt werden. Die unterschiedlichen Größen der Grabstätten sollten ebenfalls Berücksichtigung finden. Regelmäßige Gebührenkalkulationen helfen, Preissteigerungen zeitnah zu berücksichtigen und Gebührensprünge bei einzelnen Grabarten zu vermeiden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte im Rahmen der zukünftigen Gebührenkalkulation Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen. Damit kann sie individuelle Nutzungsvorteile einer Grabart wie Fläche, Verlängerungsmöglichkeit oder Pflege bewerten und berücksichtigen.

5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

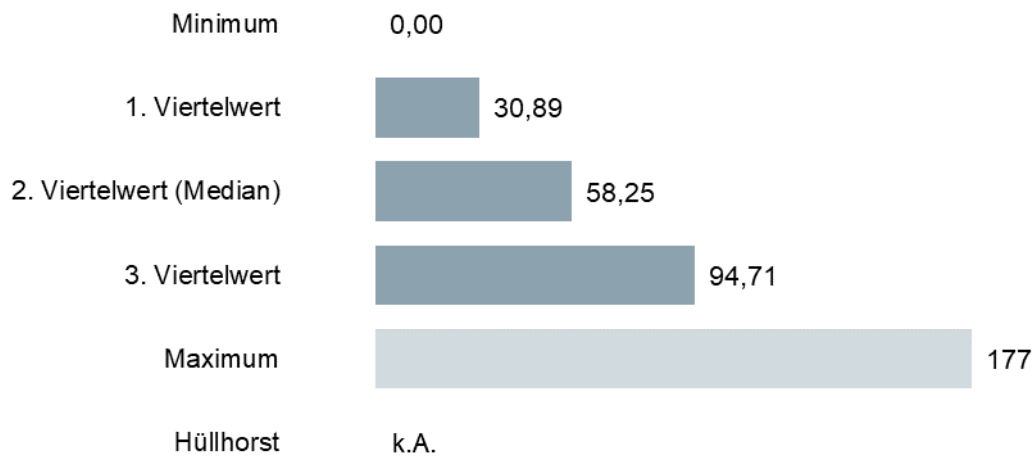
Die Gemeinde Hüllhorst betreibt vier Trauerhallen. Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht ermittelt werden.

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

Auch für die Trauerhallen konnten auf Grund fehlender Kostendaten in den **Gemeinde Hüllhorst** im Rahmen der Prüfung keine Kostendeckungsgrade ermittelt werden. Nachfolgend stellt die gpaNRW die Vergleichswerte informationshalber dar.

²³ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Lediglich für das Jahr 2022 konnte die Gemeinde Hüllhorst die Anzahl der Nutzungen und die daraus folgenden Erlöse ermitteln.

Anteil Nutzungen Trauerhallen in Prozent 2021

Kennzahl	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Bestattungen in Prozent	48,19	0,00	28,63	56,55	75,23	137	70

In der Gemeinde Hüllhorst wurden im Jahr 2021 die Trauerhallen weniger häufig angenommen als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Von den vier in der Gemeinde Hüllhorst vorhandenen Trauerhallen bieten nur zwei Trauerhallen ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot. Die Trauerhallen auf den Friedhöfen in Bütten-dorf und Bröderhausen sind nicht mehr bedarfsgerecht. Die kommunale Trauerhallen stehen zudem in Konkurrenz zu konfessionellen und privaten Abschiedsräumen und Trauerhallen.

Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters, oft verbunden mit Sanierungsstau, meist nicht kostendeckend betreiben. Inwieweit das in Hüllhorst auch der Fall ist, konnte nicht festgestellt werden. Bei den zu erwartenden Nutzungen wird das Investitionsvolumen voraussichtlich nicht über die Gebühren finanziert werden können.

Die Gemeinde sollte daher zukunftsorientiert planen, wie sie sich zukünftig beim Angebot der Trauerhallen positionieren möchte. Die Gemeinde Hüllhorst könnte beispielsweise Trauerhallen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit gezielt bewerben, die vorhandene Anzahl reduzieren oder anderweitig nutzen. So bietet sich zum Beispiel die Übernahme der Trauerhallen durch Bestatter oder auch die Aufgabe von Trauerhallen an. Wiederum andere Kommunen bieten die Räumlichkeiten für kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen an. Durch die Erlöse kann der Kostendeckungsgrad positiv beeinflusst werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Nutzungen für jede Trauerhalle separat auswerten. Für Trauerhallen mit geringer Frequentierung sollte die Gemeinde Hüllhorst nachhaltige Lösungen suchen. Ebenso sollte sie den jeweiligen Kostendeckungsgrad ermitteln und bei Bedarf die Gebühren anpassen.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hüllhorst erstellt keine jährlichen Bestattungsstatistiken, um hierdurch Transparenz über Entwicklungen im Nachfrageverhalten zu bekommen.

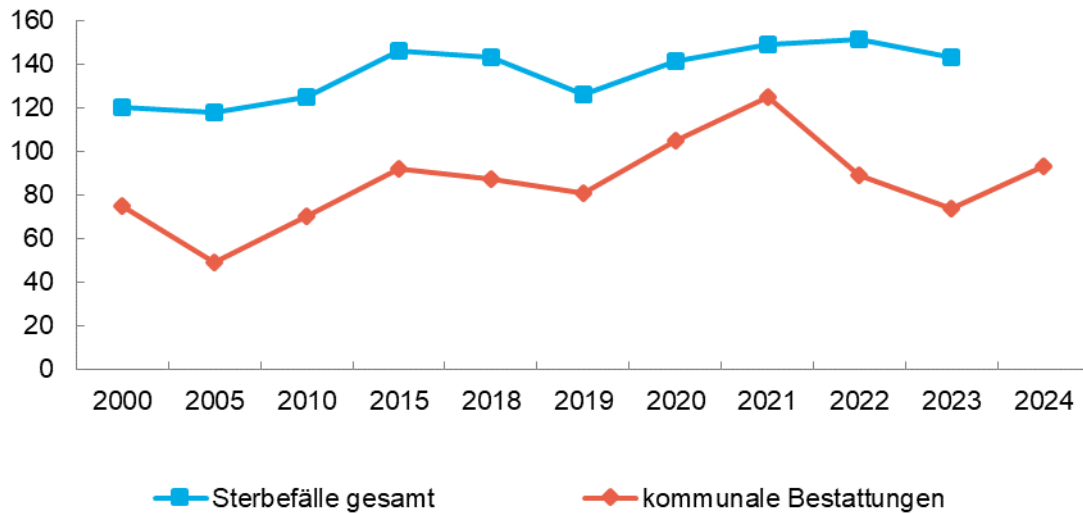
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Die Einwohnerzahl der **Gemeinde Hüllhorst** bleibt im Zeitraum 2019 bis 2022 auf einem ähnlichen Niveau von rund 13.000 Einwohnern. Die Prognose der Einwohnerentwicklung geht davon aus, dass die Einwohnerzahl von 2022 bis zum Jahr 2050 um etwa sieben Prozent, auf dann etwa 12.000 Einwohner/innen sinken wird. Erheblich steigen wird hingegen der Anteil der über

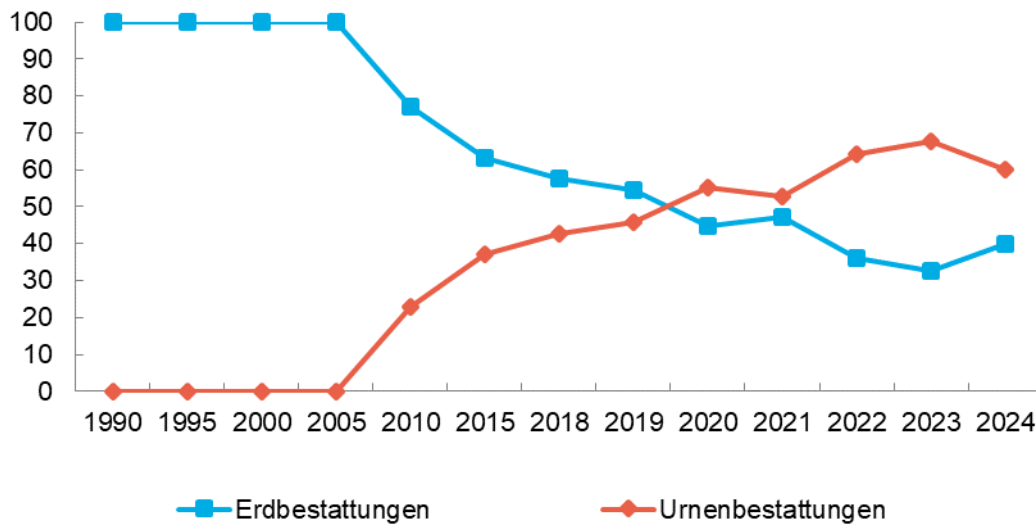
80-Jährigen – dieser wird nach der Prognoseberechnung bis zum Jahr 2050 um etwa 70 Prozent steigen. Diese Entwicklung wird sich auf die Situation des gemeindlichen Friedhofswesens auswirken.

Entwicklung der Sterbefälle und kommunalen Bestattungen Hüllhorst 2000 bis 2024



Die Nachfrage nach kommunalen Bestattungen sinkt ab dem Jahr 2022 und steigt erst im Jahr 2024 wieder an. Auch das Verhältnis der kommunalen Bestattungen zu den Sterbefällen ist rückläufig. Diese Entwicklung sollte die Gemeinde Hüllhorst zum Anlass nehmen zu prüfen, ob das Bestattungsangebot der Gemeinde weiterhin grundsätzlich der Nachfrage entspricht. So können die Angebote der drei konfessionellen Friedhöfe auf dem Gemeindegebiet sowie eines Friedwaldes in einer Nachbarkommune die Nachfrage in Hüllhorst beeinflussen.

Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen Hüllhorst 1990 bis 2024



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in ganz Deutschland noch die Regel. Inzwischen verändert sich die Beerdigungskultur landesweit. Nunmehr erfolgen alternativ zur Erdbestattung immer häufiger auch Urnenbestattungen. Dieser Prozess, hin zu mehr Urnenbegräbnissen, ist inzwischen auch in Hüllhorst festzustellen. Die Gemeinde verzeichnet seit dem Jahr 2022 deutlich mehr Urnenbestattungen als Erdbestattungen. Vielfach ist dieser Trend andernorts schon seit Jahren festzustellen. Der Flächenbedarf für künftige Grabstellen geht bei diesen Kommunen deutlicher als in Hüllhorst zurück.

Interkommunal verglichen ordnet sich die Gemeinde Hüllhorst im Hinblick auf die Anteile der Erd- und Urnenbestattungen wie folgt ein:

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2021

Kennzahlen	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	49,40	6,25	23,18	33,00	44,13	64,86	75
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	50,60	29,73	53,96	63,98	74,17	93,75	75

Ab 2021 nimmt in Hüllhorst der Anteil der Urnenbestattungen zu, so dass die Urnenbestattungen 2023 und 2024 rd. 60 Prozent und mehr ausmachen. Die veränderte Nachfrage sollte die Gemeinde Hüllhorst mit entsprechenden Grabangeboten begegnen und hierbei die Planung und wirtschaftliche Unterhaltung entstehender Flächenüberhänge mitplanen.

In den letzten Jahren etablierten sich neue Grabarten. Insbesondere steigt die Nachfrage nach pflegefreien Grabstellen. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit weiterer Angebote.

Einen weiteren wichtigen Aspekt für die künftige Flächenplanung stellt die eingangs dieses Kapitels beschriebene demografische Entwicklung dar. Die Altersgruppen ab 65 Jahren verzeichnen in den nächsten Jahren Einwohnerzuwächse. Damit wird langfristig auch die Zahl der jährlichen Sterbefälle zunehmen. In der Folge könnte auch der Anteil an kommunalen Bestattungen und sowie der grundsätzliche Bedarf an Bestattungen wieder steigen.

→ **Empfehlung**

Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Hüllhorst konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig ist zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

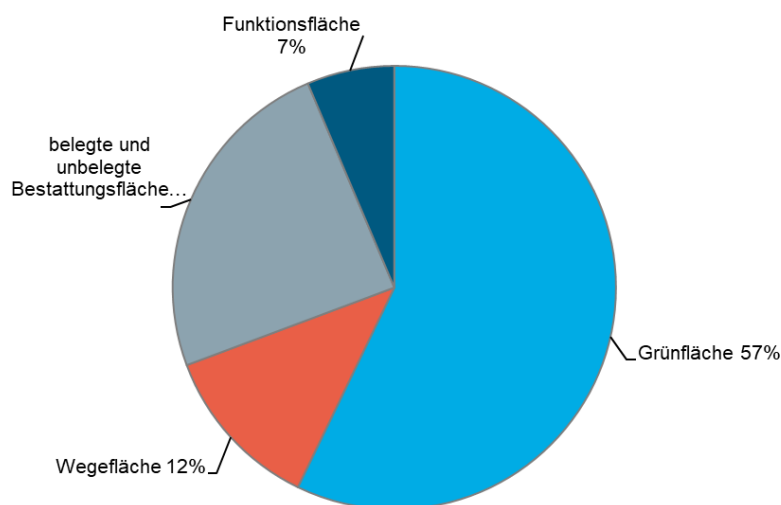
→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hüllhorst konnte keine differenzierten Angaben zur Aufteilung der belegten und unbelegten Bestattungsflächen liefern. Hierzu fehlt der Gemeinde eine aktuell gepflegte Datengrundlage.

Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert werden. Eine Kommune sollte die Auslastung ihrer Bestattungsfläche kennen und steuern. Dabei ist es Ziel, diese möglichst hoch auszulasten und konzentriert zu belegen. Eine lückenhafte Belegung der Bestattungsfläche sollte eine Kommune vermeiden, weil hierdurch höhere Unterhaltungskosten entstehen.

Bei der **Gemeinde Hüllhorst** konnten nicht alle Flächenanteile der kommunalen Friedhöfe ermittelt werden. Der Anteil der belegten Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche insgesamt konnte, auf Grund fehlender Zahlen zu den belegten Grabflächen, nicht errechnet werden. Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse grundsätzlich in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und belegte und unbelegte Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen.

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Hüllhorst in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Letztere Flächengröße kann in Hüllhorst aktuell nicht ermittelt werden. Dies ist eine wichtige steuerungsrelevante Größe. Der steigende Anteil der Urnenbestattungen und der gleichzeitige Ablauf bestehender Ruhezeiten bei den flächenmäßig größeren Erdgräbern führen auch perspektivisch zu einem geringeren Flächenbedarf für Bestattungen. Dies verstärkt die Notwendigkeit, die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen langfristig intensiv zu steuern.

Informationshalber werden die interkommunalen Vergleichskennzahlen für den Anteil der Funktionsflächen nachfolgend dargestellt.

Funktionsfläche auf kommunalen Friedhöfen 2021

Grund- und Kennzahlen	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	6,38	0,60	2,16	3,97	7,17	17,37	68

→ Empfehlung

Die Gemeinde Hüllhorst sollte verlässliche Flächenermittlungen der Friedhöfe vornehmen, um die künftige Flächenentwicklung auf den einzelnen Friedhöfen belastbar zu planen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Feststellung

Der Gemeinde Hüllhorst fehlen wesentliche Datengrundlagen als Basis für eine langfristige Planung der künftigen Flächenentwicklung ihrer Friedhöfe. Ein schriftliches Konzept zur künftigen Entwicklung der Friedhofsflächen liegt in der Gemeinde Hüllhorst nicht vor.

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

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung der Friedhöfe ist es wichtig, den Ablauf von Nutzungszeiten zu erfassen. Dies erleichtert es, „Flickenteppiche“ zu vermeiden oder zu verringern. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern. In der Regel betrifft dies Wahlgrabfelder, deren Nutzungsdauer ausgelaufen ist. Die Grabstelle wird abgeräumt und geht in die Verantwortung der Kommune zurück. Die Pflege dieser Flächen ist meist aufwendig.

Auch auf den Friedhöfen in der **Gemeinde Hüllhorst** gibt es nicht mehr belegte Grabfelder. So genannte Flickenteppiche sind stark ausgeprägt. Um die Belegung durch örtliche Konzentration zu optimieren, passt die Gemeinde Hüllhorst die Friedhofsplanung regelmäßig dergestalt an, dass Randbereiche der Friedhöfe nicht mehr belegt werden. Ein schriftliches Konzept zur künftigen Entwicklung der Friedhofsflächen liegt nicht vor.

Um einen belastbaren Überblick über die weitere Entwicklung der Bestattungsflächen in den nächsten Jahren zu erhalten, sollte die Friedhofsverwaltung jährliche Auswertungen der Bestattungen nach Bestattungsarten (Erd-/Urnenbestattungen) vornehmen. Außerdem sollte sie auf Basis der vergangenheitsbezogenen Entwicklung Prognosen über den Flächenbedarf und über freiwerdenden Grabstellen erstellen. Dafür kann sie die Anzahl der Neuverkäufe und der freiwerdenden Grabfelder gegenüberstellen. Grundsätzlich wird im Rahmen der überörtlichen Prüfung eine Prognose zur Entwicklung der Grabarten entsprechend der nachfolgenden Darstellung erarbeitet:

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten Hüllhorst

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	k.A.
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	k.A.
Neukäufe Urnengräber 2021	k.A.
Fünffjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	k.A.

Die Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben worden sind und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden. Dadurch

wird für die Kommune erkennbar, ob künftig mehr Flächen benötigt oder ob die Flächen reduziert werden können. Die entsprechenden Daten der Gemeinde Hüllhorst standen im Rahmen der Prüfung nicht zur Verfügung.

Grundsätzlich ist im Rahmen der überörtlichen Prüfung festzustellen, dass in den Städten und Gemeinden deutlich mehr Erdgrabstellen an die Stadt/Gemeinde zurückfallen als Urnengrabstellen.

Die Vielzahl der örtlichen Friedhöfe führt in Hüllhorst dazu, dass die Belegzahlen der einzelnen Friedhöfe teilweise gering bleiben werden und die freien Flächen wachsen. Die Gemeinde Hüllhorst sollte daher aus der jährlichen Bestattungsstatistik Ziele und Maßnahmen für einzelne Friedhöfe, Bestattungsformen und die Flächenentwicklung ableiten.

Mögliche Ziele wären beispielsweise:

- Konzentration der Grabstätten auf Kernzonen (Abgrenzung oder Entwidmung von Randbereichen),
- weiterer Ausbau nachgefragter Bestattungsformen,
- pflegearme Umgestaltung nicht genutzter Friedhofsflächen,
- Rückbau von Wegen und Wasserstellen in Außenbereichen und
- Schließung oder Teilschließung von Friedhöfen mit geringer Auslastung.

Die Gemeinde sollte weiter bewusst Flächen freisetzen, um diese in Gänze einer pflegearmen oder pflegefreien Nutzung zuzuführen. Das fördert einen wirtschaftlichen Betrieb. Die Grabfelder sollten möglichst komprimiert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte die jährliche Bestattungsstatistik friedhofsbezogen auswerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- ➔ Der Gemeinde Hüllhorst sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen bekannt.

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

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

Der Gemeinde Hüllhorst sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen (Flächen, Vegetationsarten, Beschaffenheit der Wege, etc.) auf den kommunalen Friedhöfen bekannt. Entsprechende Daten werden für die Ausschreibung der Arbeiten der Grün- und Wegepflege benötigt. Gleichwohl sieht die Gemeinde auch hier noch Verbesserungsmöglichkeiten, um zu differenzierteren Datengrundlagen zu kommen.

Da die Gemeinde Hüllhorst zwischen Grün- und Wegeflächen differenzieren kann, vergleichen wir die Anteile dieser Flächen nachfolgend getrennt voneinander interkommunal.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Hüllhorst	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	69,31	14,05	40,46	55,57	67,34	88,78	52
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	82,48	33,84	50,00	59,37	71,00	87,62	42
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	17,52	12,38	29,00	40,63	50,01	66,16	42

Die Spannweite der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich steht in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Strukturierung der Friedhöfe.

Die Gemeinde Hüllhorst hat einen vergleichsweise hohen Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche. Hierbei sind die Grünflächen sehr stark ausgeprägt. Der Vergleichswert der Gemeinde liegt mit dem Anteil der Grünflächen an den Grün- und Wegeflächen im interkommunalen Vergleich über dem dritten Viertelwert. Die Wegeflächen haben im Vergleich korrespondierend einen niedrigen Flächenanteil an den Grün- und Wegeflächen.

Durch die zunehmende Zahl der Urnenbestattungen und damit einhergehende Verringerung der benötigten Bestattungsfläche wird sich der Anteil der Grünfläche künftig noch weiter erhöhen. Deshalb ist es wichtig, Transparenz für dieses Aufgabenfeld herzustellen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

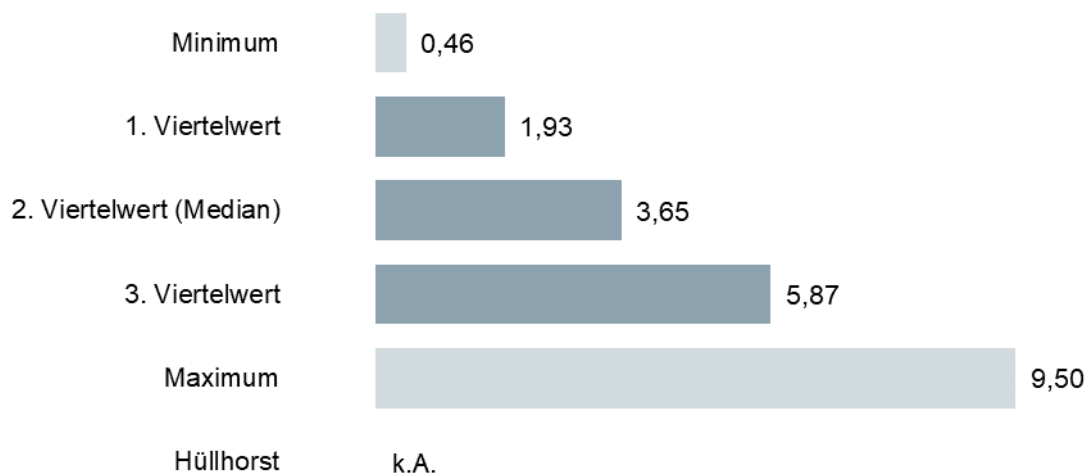
Die Unterhaltungsaufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen der kommunalen Friedhöfe sind in der Gemeinde Hüllhorst vergleichsweise niedrig. Um die Kosten weiterhin niedrig zu halten, sollte die Gemeinde Pflegestandards kontinuierlich den Erfordernissen anpassen. Regelmäßige Qualitätskontrollen sollten Ausführungsmängel vermeiden helfen.

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

Die Pflege der kommunalen Friedhöfe der **Gemeinde Hüllhorst** erfolgt durch externe Unternehmen. Gleiches gilt für die Bestattungsvorbereitungen, z.B. Grabaushub. Lediglich geringfügige Arbeiten erfolgen durch den Baubetriebshof.

Für die **Gemeinde Hüllhorst** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- Wegefläche nicht bilden. Die zur Berechnung notwendigen Daten werden nicht nach den Kosten für die Pflege des Grüns innerhalb bestehender Grabfelder und den Kosten für die Grün- und Wegeflächen differenziert erfasst. Informationshalber stellt die gpaNRW die Vergleichsdaten der bislang geprüften Kommunen dar.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenüberhänge auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Hüllhorst die anfallenden Kosten nach Flächenarten getrennt auf den Friedhöfen erheben. Hilfsweise hat die gpaNRW sämtliche Kosten (Grünpflege in bestehenden Grabfeldern und auf Grün- und Wegeflächen) ins Verhältnis zur Grün- und Wegefläche gesetzt. Sie liegt für das Jahr 2021 bei 1,60 Euro je qm Grün- und Wegefläche. Die Einordnung in die vorstehende Grafik zeigt, dass trotz zusätzliche eingeflossener Kosten die Gemeinde die Pflege der Grün- und Wegeflächen vergleichsweise günstig sicherstellt.

Nach Angaben der Verwaltung erfolgen ab 2025 deutliche Kostenerhöhungen, die sich im Rahmen der Ausschreibung der Leistungen ergeben haben.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte den Ressourceneinsatz für die Grün- und Wegepflege im Rahmen regelmäßiger Gebührennachkalkulationen ermitteln, um eine wirtschaftliche Unterhaltung zu gewährleisten. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollten Pflegestandards geplant werden.

Eine Anpassung der Grün- und Wegepflege erfolgt in Hüllhorst insbesondere durch den Ersatz von Grünflächen durch Pflanzstreifen. Um die Unterhaltungsaufwendungen auf einem niedrigen Niveau zu halten, sollte sich die Gemeinde Hüllhorst bei der Intensität der Pflege und Unterhaltung an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können z.B. Flächen in den Außenbereichen der Friedhöfe pflegearm gestaltet werden. Flächen, die intensiver genutzt werden (z.B. an den Hauptachsen), können dagegen ansprechender gestaltet sein. Hierdurch kann gegebenenfalls auch die Nachfrage entsprechend gesteuert werden.

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

In Hüllhorst werden die Pflegestandards als Grundlage für die Ausschreibungen der Leistungen definiert. Vorgegeben wird beispielsweise die Schnitthöhe, die Wuchshöhe und die Entsorgung des Schnittgutes. Pflegeleistungen sollten systematisch überwacht werden, um Ausführungs-/Leistungsmängel zu vermeiden und eine kontinuierliche Qualität sicherzustellen. Der Aspekt der Auswertung umfasst auch ein regelmäßiges Anpassen der Pflegestandards an die Nutzungsintensität der Friedhofsteilbereiche. In Hüllhorst erfolgt die Kontrolle durch den Sachbearbeiter Technik im Rahmen von Sichtkontrollen. Eine regelmäßige Kontrolle der Arbeiten durch Friedhofsbegehungen ist jedoch aus Zeitgründen nur sporadisch möglich.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein Pflegekonzept erarbeiten, damit die Grün- und Wegepflegearbeiten auch zukünftig bewältigt werden können, um ein ansprechendes Bild der Friedhöfe zu gewährleisten. Zur Sicherstellung der hierauf basierenden Pflegeleistungen sollten regelmäßige Qualitätskontrollen erfolgen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Hüllhorst hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Ein regelmäßiger Austausch zwischen den beteiligten Organisationseinheiten erfolgt nicht.	133	E1	Zur Vermeidung von Doppelarbeiten und Schnittstellenproblemen sowie zur Planung anstehender Aufgaben sollten die beteiligten Stellen regelmäßige Absprachen treffen.	134
F2	Die Gemeinde Hüllhorst arbeitet derzeit nicht mit Kennzahlen oder konkreten Zielsetzungen im Friedhofswesen. Auch ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht implementiert.	134	E2	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Hüllhorst für das Friedhofswesen Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie die Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	134
F3	Die Friedhofsverwaltung nutzt eine Fachsoftware für ihre Arbeitsabläufe. Die Stammdaten der Nutzungsberechtigten sind jedoch zum Teil veraltet, da eine laufende Aktualisierung der Daten unterblieben ist.	134	E3	Die Gemeinde Hüllhorst sollte zur Steuerungsunterstützung das im Programm vorhandene Grünflächeninformationssystem aktualisieren.	135
F4	Die Gemeinde Hüllhorst hat bislang keine Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe entwickelt.	144	E4	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ihre Friedhöfe, Trauerhallen und Grabarten auf ihrer Internetseite differenzierter vorstellen und beschreiben. Auch ein Flyer mit entsprechenden Informationen sollte erarbeitet werden.	136
Gebühren					
F5	Der jährliche Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren konnte nicht anhand einer Nachkalkulation ermittelt werden. Die Gemeinde Hüllhorst hat seit dem Jahr 2005 keine Gebührenkalkulation für die Friedhöfe durchgeführt.	136	E5	Die Gemeinde Hüllhorst sollte zukünftig die erforderlichen Gebührenkalkulationen und entsprechenden Nachkalkulationen für die Friedhöfe vornehmen, um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu ermitteln. Sie sollte ihre Gebühren regelmäßig anpassen.	136
F6	Die Gemeinde Hüllhorst nutzt nicht die Möglichkeit, über Äquivalenzziffern gestaltenden Einfluss auf die Gebührenkalkulation zu nehmen.	138	E6	Die Gemeinde Hüllhorst sollte im Rahmen der zukünftigen Gebührenkalkulation Äquivalenzziffernkalkulationen vornehmen. Damit kann sie individuelle Nutzungsvorteile einer Grabart wie Fläche, Verlängerungsmöglichkeit oder Pflege bewerten und berücksichtigen.	138

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Gemeinde Hüllhorst betreibt vier Trauerhallen. Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht ermittelt werden.	138	E7	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die Nutzungen für jede Trauerhalle separat auswerten. Für Trauerhallen mit geringer Frequentierung sollte die Gemeinde Hüllhorst nachhaltige Lösungen suchen. Ebenso sollte sie den jeweiligen Kostendeckungsgrad ermitteln und bei Bedarf die Gebühren anpassen.	140
Friedhofsflächen					
F8	Die Gemeinde Hüllhorst erstellt keine jährlichen Bestattungsstatistiken, um hierdurch Transparenz über Entwicklungen im Nachfrageverhalten zu bekommen.	140	E8	Zur Planung ihres künftigen Flächenbedarfs auf den Friedhöfen sollte die Gemeinde Hüllhorst konsequent die Nachfrage nach den jeweiligen Bestattungsarten aufbereiten. Ebenso wichtig ist zudem die Berücksichtigung des demografischen Wandels.	143
F9	Die Gemeinde Hüllhorst konnte keine differenzierten Angaben zur Aufteilung der belegten und unbelegten Bestattungsflächen liefern. Hierzu fehlt der Gemeinde eine aktuell gepflegte Datengrundlage.	143	E9	Die Gemeinde Hüllhorst sollte verlässliche Flächenermittlungen der Friedhöfe vornehmen, um die künftige Flächenentwicklung auf den einzelnen Friedhöfen belastbar zu planen.	144
F10	Der Gemeinde Hüllhorst fehlen wesentliche Datengrundlagen als Basis für eine langfristige Planung der künftigen Flächenentwicklung ihrer Friedhöfe. Ein schriftliches Konzept zur künftigen Entwicklung der Friedhofsflächen liegt in der Gemeinde Hüllhorst nicht vor.	145	E10	Die Gemeinde Hüllhorst sollte die jährliche Bestattungsstatistik friedhofsbezogen auswerten. Mit Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe kann die Gemeinde individuelle Ziele festlegen und entsprechende Maßnahmen ableiten.	146
Grün- und Wegeflächen					
F11	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen der kommunalen Friedhöfe sind in der Gemeinde Hüllhorst vergleichsweise niedrig. Um die Kosten weiterhin niedrig zu halten, sollte die Gemeinde Pflegestandards kontinuierlich den Erfordernissen anpassen. Regelmäßige Qualitätskontrollen sollten Ausführungsmängel vermeiden helfen.	147	E11.1	Die Gemeinde Hüllhorst sollte den Ressourceneinsatz für die Grün- und Wegepflege im Rahmen regelmäßiger Gebührennachkalkulationen ermitteln, um eine wirtschaftliche Unterhaltung zu gewährleisten. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollten Pflegestandards geplant werden.	149
			E11.2	Die Gemeinde Hüllhorst sollte ein Pflegekonzept erarbeiten, damit die Grün- und Wegepflegearbeiten auch zukünftig bewältigt werden können, um ein ansprechendes Bild der Friedhöfe zu gewährleisten. Zur Sicherstellung der hierauf basierenden Pflegeleistungen sollten regelmäßige Qualitätskontrollen erfolgen.	149

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de