

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Merzenich  
2024/2025*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Merzenich	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Merzenich	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	11
0.4.1 Grundlagen	11
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	14
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
<b>1. Finanzen</b>	<b>27</b>
1.1 Managementübersicht	27
1.2 Aufbau des Teilberichtes	28
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	28
1.4 Haushaltssituation	29
1.4.1 Haushaltsstatus	30
1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse	32
1.4.3 Eigenkapital	36
1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen	38
1.5 Haushaltssteuerung	42
1.5.1 Ermächtigungsübertragungen	42
1.5.2 Kredit- und Anlagement	45
1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	50
<b>2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>	<b>57</b>
2.1 Managementübersicht	57
2.2 Aufbau des Teilberichtes	58

2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	58
2.4	Zahlungsabwicklung	59
2.4.1	Aufwendungen	60
2.4.2	Einzahlungen	61
2.4.3	Prozessbetrachtungen	66
2.5	Vollstreckung	69
2.5.1	Aufwendungen	70
2.5.2	Vollstreckungsforderungen	71
2.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	77
<b>3.</b>	<b>Gremienarbeit</b>	<b>78</b>
3.1	Managementübersicht	78
3.2	Aufbau des Teilberichtes	79
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	79
3.4	Profil Gremienarbeit	79
3.4.1	Örtliche Gremienstrukturen	80
3.4.2	Sitzungsmanagement	83
3.5	Aufwendungen Gremienarbeit	85
3.5.1	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	86
3.5.2	Aufwendungen	88
3.5.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	92
3.6	Digitalisierung der Gremienarbeit	97
3.6.1	Durchführung digitale und hybride Gremienarbeit	98
3.6.2	Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW	100
3.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	102
<b>4.</b>	<b>Personal, Organisation und Informationstechnik</b>	<b>103</b>
4.1	Managementübersicht	103
4.2	Aufbau des Teilberichtes	105
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	105
4.4	Zielausrichtung und Handlungsrahmen	106
4.5	Personalressourcen	113
4.5.1	Personalquoten	113
4.5.2	Altersstruktur	116
4.5.3	Querschnittsaufgaben	117
4.6	Organisation von Arbeitsabläufen	119
4.6.1	Personalmanagement	120
4.6.2	IT-Management	122
4.7	Digitalisierungsniveau	124
4.8	Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten	127
4.9	Anlage: Ergänzende Tabelle	130
<b>5.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>132</b>

5.1	Managementübersicht	132
5.2	Aufbau des Teilberichtes	132
5.3	Inhalte, Ziele und Methodik	133
5.4	Örtliche Strukturen	133
5.5	Friedhofsmanagement	135
5.5.1	Organisation	135
5.5.2	Steuerung	136
5.5.3	Digitalisierung	136
5.6	Gebühren	137
5.6.1	Kostendeckung	137
5.6.2	Trauerhallen	140
5.7	Friedhofsflächen	141
5.7.1	Einflussfaktoren	142
5.7.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	144
5.7.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	145
5.8	Grün- und Wegeflächen	146
5.8.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	146
5.8.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	147
5.9	Anlage: Ergänzende Tabelle	149
	<b>Kontakt</b>	<b>151</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Merzenich

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

Verschiedene Krisen belasten seit einigen Jahren die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Für die Gemeinde Merzenich besteht ein hoher Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes konnte nur durch einen genehmigungspflichtigen Verlustvortrag für das Haushaltsjahr 2025 vermieden werden. Auch im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2023 wurden überwiegend negative Jahresergebnisse erzielt. Infolgedessen ist die Eigenkapitalausstattung seit 2017 rückläufig. Im interkommunalen Vergleich gehört die Gemeinde Merzenich im Vergleichsjahr 2023 zu den 25 Prozent der Kommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalausstattung. Am Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2028 wird die allgemeine Rücklage bis auf einen Restbetrag von 1,3 Mio. Euro aufgezehrt sein. Zugleich verbleibt zu diesem Zeitpunkt ein Verlustvortrag von 7,3 Mio. Euro. Es besteht somit bereits mittelfristig das Risiko einer bilanziellen Überschuldung.

Perspektivisch stellt die weiterhin angespannte Finanzsituation eine Herausforderung dar, insbesondere im Hinblick auf die künftige Sicherstellung notwendiger Investitionen. Darüber hinaus gelingt es der Gemeinde Merzenich nicht, ihre laufende Verwaltungstätigkeit aus eigener Kraft zu finanzieren. Nach den Daten der Haushaltspläne 2024 und 2025 ist davon auszugehen, dass der Kreditbedarf bis 2028 um rund 21 Mio. Euro gegenüber 2023 zunehmen wird. Somit wird die bereits überdurchschnittliche Verschuldung im Kernhaushalt weiter zunehmen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Liquiditätskredite.

Im Rahmen der **Haushaltssteuerung** haben wir die Ermächtigungsübertragungen und das Kredit- und Anlagemanagement betrachtet. Die Gemeinde Merzenich überträgt in vergleichsweise hohem Maße investive Ermächtigungsübertragungen in das Folgejahr, kann aber die fortgeschriebenen Ansätze nur zu einem geringen Teil in Anspruch nehmen. Daher sollte die Gemeinde künftig nur Maßnahmen veranschlagen, die sie mit den vorhandenen Ressourcen auch umsetzen kann. In diesem Sinne sollte sie verbindliche Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen aufstellen. Auch für ihr Kredit- und Anlagemanagement sollte die Gemeinde Merzenich einen Handlungsrahmen definieren.

Die Aufwendungen je Einzahlung in der **Zahlungsabwicklung** sind aufgrund einer vergleichsweise hohen Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle vergleichsweise gering. Optimierungspotenzial besteht beim Automatisierungsgrad. Bisher verbucht die Gemeinde die täglich anfallenden Einzahlungen manuell und nutzt noch nicht die Möglichkeit, diese automatisiert einzulesen. Auch hinsichtlich des hohen Anteils ungeklärter Einzahlungen gibt es noch Optimierungspotenzial. Positiv wirkt sich allerdings der sehr hohe Anteil an Lastschriften aus. Mit 86 Prozent der Einzahlungen stellt Merzenich den derzeitigen Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Gut strukturiert ist der Prozess im Umgang mit Forderungen. Dennoch kommt es aber zu vergleichsweise vielen Mahnungen, allerdings mit hoher Erfolgsquote. Durch einen Ausbau der ePayment-Möglichkeiten sieht die gpaNRW hier noch Potenzial zur Verbesserung.

Die **Vollstreckung** übernimmt seit dem Jahr 2020 die Stadt Kerpen für die Gemeinde Merzenich. Obwohl die Erfolgsquote im Mahnwesen vergleichsweise gut ist, liegt der Anteil der neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle über dem Median des interkommunalen Vergleichs. Es gelingt aber, die hohe Zahl an Vollstreckungsforderungen zu vergleichsweise geringen Aufwendungen zu bearbeiten. Hierbei kommt auch das Instrument der Niederschlagung in vergleichsweise hohem Umfang zum Tragen. Dies zeigt, dass sich die Gemeinde Merzenich intensiv mit ihren Vollstreckungsforderungen auseinandersetzt. Obwohl der Bestand an Vollstreckungsforderungen in den letzten Jahren kontinuierlich abgebaut werden konnte, ist er im Jahr 2023 noch höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen der **Gremienarbeit** sind in Merzenich geringer als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Vertretungskörperschaft ist zuletzt im Jahr 2020 verkleinert worden und liegt größtmäßig auf mittlerem Niveau. Belastend wirkt sich die hohe Zahl freiwilliger Ausschüsse aus. Die Gemeinde Merzenich plant ihre Sitzungen allerdings bedarfsoorientiert, so dass die Anzahl der Sitzungstermine im Vergleich unauffällig ist. Die Fraktionszuwendungen werden den gesetzlichen Vorgaben entsprechend gewährt, jedoch ohne regelmäßige Bedarfsermittlung und mit eingeschränkter Kontrolle der Mittelverwendung. Hierzu besteht Handlungsbedarf.

Die Digitalisierung der Gremienarbeit ist durch das Ratsinformationssystem und die Bereitstellung von Tablets fortgeschritten, was eine nahezu papierlose Arbeitsweise ermöglicht. Allerdings fehlt es noch an den technischen Voraussetzungen für digitale oder hybride Sitzungen, was die weitere Modernisierung und Krisenfestigkeit der Gremienarbeit hemmt.

Die Herausforderungen in den Bereichen **Personal, Organisation und Informationstechnik** liegen in der Gemeinde Merzenich bereits im Fokus. Entscheidungen hierzu trifft die Gemeinde Merzenich kontinuierlich aus dem operativen Tagesgeschäft heraus. So werden Personalressourcen und die Organisation von Arbeitsabläufen bei Bedarf hinterfragt und angepasst. Positiv ist auch, dass Merzenich wie z. B. bei der Vollstreckung und dem Prozessmanagement die Möglichkeit interkommunaler Zusammenarbeit nutzt. Bei der Dokumentation und Gestaltung ihrer Geschäftsprozesse geht Merzenich mit der eingesetzten Prozessmanagementsoftware in Verbindung mit der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Kerpen einen guten Weg. Jedoch sollte sie in diesem Zusammenhang auch den hierfür benötigten Stellenumfang definieren.

Die Abläufe bei Zu- und Abgängen von Personal sollte die Gemeinde Merzenich z. B. über Checklisten optimieren. Zudem sollte sie Stellenbemessungen in Aufgabenbereichen vornehmen, die sich auffällig beim Personalbedarf zeigen und in diesem Zusammenhang Anforderungsprofile erstellen.

Während sich das Personalmanagement in den Abläufen bereits gut strukturiert zeigt, befindet sich das IT-Management hinsichtlich der digitalen Transformation noch im Implementierungsprozess. Dieser Prozess ist von pragmatischen Vorgehensweisen im Tagesgeschäft geprägt, da strukturierte Verfahren sich häufig noch in der Entwicklung befinden. Dadurch bestehen Risiken für den bislang gut funktionierenden IT-Betrieb. Das Digitalisierungsniveau in der Gemeinde Merzenich weist bei der Mehrzahl der betrachteten Prozesse jedoch vergleichsweise hohe Erfüllungsgrade auf. Hierbei partizipiert die Gemeinde maßgeblich von Know-how und den Strukturen der Kooperationspartner. Mit der verwaltungsweiten Implementierung eines Dokumentenmanagementsystems hat sich die Gemeinde Merzenich eine gute Grundlage geschaffen, dass Digitalisierungsniveau zukunftssicher weiter anzuheben. Zur Verbesserung der IT-Sicherheit sollten die konzeptionellen Sicherheitsmaßnahmen weiterentwickelt werden.

Das **Friedhofswesen** der Gemeinde Merzenich ist durch ein breites Bestattungsangebot auf den fünf gemeindlichen Friedhöfen geprägt, von denen noch vier für Bestattungen genutzt werden. Die Gemeinde Merzenich setzt eine Fachsoftware ein, mit der die wesentlichen Prozesse der Friedhofsverwaltung digital abgewickelt werden können. Die vorhandenen digitalen Daten reichen jedoch bislang nicht aus, um eine differenzierte Analyse der Friedhofsflächen vorzunehmen. Insbesondere fehlen plausible Angaben zur Aufteilung in belegte und unbelegte Grabflächen, Funktionsflächen sowie Grün- und Wegeflächen. Infolgedessen war eine tiefergehende Analyse des Flächenmanagements im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich. Zu Verbesserung der eigenen Steuerung sollte die Gemeinde ihre Friedhofsflächen systematisch und hinreichend differenziert erfassen. Diese Steuerung sollte auch eine umfassende langfristige Planung für die Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen beinhalten.

Der Gebührenhaushalt weist eine Unterdeckung auf, die schrittweise reduziert werden soll. Mit der Einrichtung des Gebührenkompetenzzentrums hat die Gemeinde einen wichtigen Schritt hin zu einer regelmäßigen Gebührenanpassung unternommen. Hierbei sollten insbesondere der niedrige Kostendeckungsgrad der Trauerhallen in den Blick genommen werden und Maßnahmen zur Kostensenkung ergriffen werden.

## 0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Merzenich

### 0.2.1 Strukturen

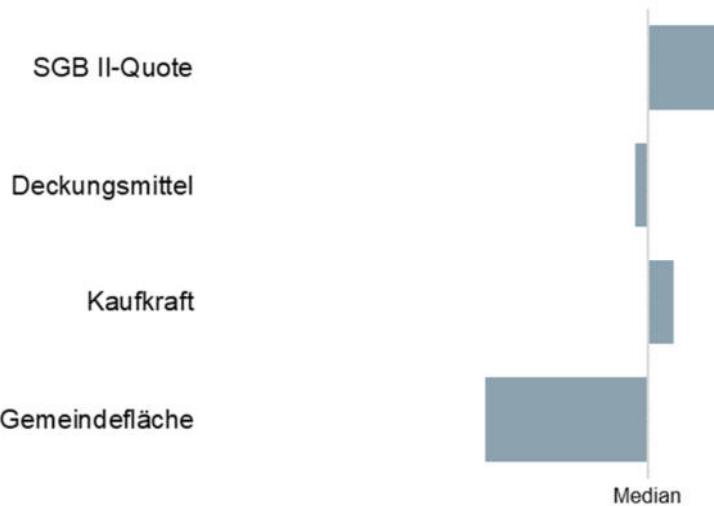
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Merzenich. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

### Interkommunaler Vergleich

#### Strukturmerkmale Merzenich 2024



Im Gegensatz zur vorherigen überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2018 wird der hier dargestellte interkommunale Vergleich nicht mehr mit allen 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, sondern nur noch mit 53 Kommunen. Hierbei handelt es sich um die (kleinen) kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Bevölkerungszahl von unter 10.000 Einwohnern. Damit können die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Ende 2024 lebten 10.508 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) in den fünf Ortschaften der Gemeinde Merzenich, nachdem die EW-Zahl am 31. Dezember 2016 noch bei 9826 gelegen hatte.

Mit einer **Gemeindefläche** von knapp 38 qkm ist Merzenich eine der kleinsten Kommunen des Vergleichssegments, dessen Medianwert bei 60 qkm liegt. Die Gemeindefläche kann ein belastender Faktor für Aufwendungen sein, z. B. für den Winterdienst, die Ver- und Entsorgung, Schülerbeförderung, Grünflächenpflege und die Erhaltung des Straßen- und Wegenetzes. In Merzenich hingegen ist die für die Ortschaften vorzuhaltende Infrastruktur kleiner als bei so genannten Flächenkommunen. Insoweit ist der gemeindliche Haushalt hierdurch tendenziell weniger belastet.

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

Die **SGB II-Quote** liegt mit 6,15 Prozent über dem Median von 5,25 Prozent. Sie gibt den Anteil der Leistungsberechtigten an der Bevölkerung unter der Altersgrenze nach § 7a SGB II an und ist ein Indikator für soziale Belastungen. Gegenüber der überörtlichen Prüfung 2018, der eine Quote von 4,7 Prozent zum Stichtag vom 31. Dezember 2015 zugrunde lag, ist die SGB II-Quote damit gestiegen.

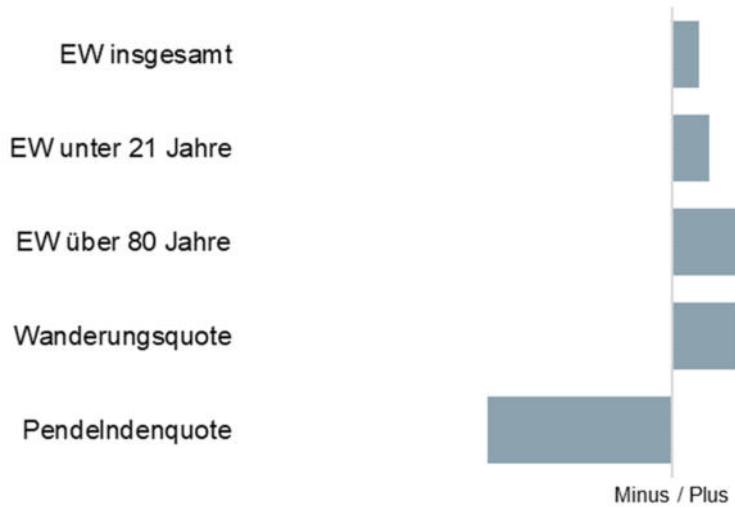
Die SGB II-Quote wirkt sich auch auf die **Kaufkraft** je EW aus, in die die staatlichen Transferleistungen nach dem SGB II ebenfalls einfließen. Mit einem durchschnittlichen Gesamtnettoeinkommen je Einwohner in Höhe von 28.415 Euro gehört Merzenich trotz des belastenden Einflusses der Transferleistungen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Kaufkraft. In der vorherigen überörtlichen Prüfung haben wir ausgeführt, dass die unmittelbare Nähe zur Kreisstadt Düren und die gute Verkehrsanbindung in die Ballungsräume Köln und Aachen zu einer Kaufkraftabwanderung führt.

**Deckungsmittel**, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ergeben, erhält die Gemeinde Merzenich mit 1438 Euro in etwas geringerem Maße als die meisten Vergleichskommunen (Median: 1481 Euro je Einwohner). Hier zeigen sich ein Anstieg wie auch eine bessere Positionierung gegenüber der vorherigen Prüfung. Bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen sind unter anderem auch die hier aufgeführten Soziallasten und Gemeindefläche ein wichtiger Faktor.

### Intrakommunaler Vergleich

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

#### Strukturmerkmale Merzenich 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.

In den letzten Jahren konnte die Gemeinde Merzenich aufgrund einer positiven Wanderungsquote einen deutlichen Zuwachs der **Einwohnerzahl** erreichen. Der in der vorherigen Prüfung entgegen der Prognose von IT.NRW festgestellte Trend hat sich damit gefestigt, so dass die Gemeinde zwischenzeitlich dem oben erläuterten Vergleichssegment entwachsen ist. Wie im Vorbericht zur Prüfung 2018 ausgeführt, sind der direkte Anschluss an die BAB 4 sowie ein S-Bahn Anschluss positive Standortfaktoren, wenngleich die geringe Gemeindefläche limitierte Entwicklungsmöglichkeiten für Wohn- und Gewerbegebäuden bietet.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Einwohnerzahl sind demografische Entwicklungen zu beobachten, die auch in Merzenich zu einem tendenziellen Älterwerden der Bevölkerung führen. Positiv ist aber zunächst, dass die **Zahl der unter 21-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner** in den letzten Jahren zugenommen hat, da diese Altersgruppe sukzessive in das erwerbsfähige Alter hineinwächst, selber Familien gründet und so zur Auslastung und Finanzierung der gemeindlichen Infrastruktur beitragen kann. Zugleich wächst aber auch in Merzenich die Zahl der Menschen in der **Altersgruppe über 80 Jahre** in noch höherem Maße.

Bei der Gemeinde Merzenich handelt es sich tendenziell eher um einen Wohn- als Arbeitsort. Hierfür ist die **Pendelndenquote** ein Indikator, der zufolge mehr Menschen täglich aus- als einpendeln. Dieser Indikator ist im Kontext mit der eingangs erläuterten guten Verkehrsanbindung und dem Kaufkraftabfluss zu sehen.

### 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2018 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert. In seiner Sitzung vom 11. August 2019 hat der Rat der Gemeinde Merzenich die Stellungnahme nach § 105 Abs. 7 GO beschlossen. In dieser ist die weitere Behandlung der Feststellungen und Empfehlungen aufgeführt.

Die Ergebnisse und Hinweise aus der Prüfung sind nach Auskunft der Gemeinde Merzenich kontinuierlich und fortlaufend in der strategischen Ausrichtung der gemeindlichen Handlungen berücksichtigt worden, sofern dies möglich war. Als Beispiele für umgesetzte Maßnahmen hat die Gemeinde Merzenich folgende angeführt:

- Aufgrund des in der Prüfung festgestellten Handlungsbedarfs erfolgt eine kontinuierliche Ausgabenkritik bei den Haushaltsberatungen.
- Es wurde eine Stelle „Gebührenkalkulation“ geschaffen, so dass die gemeindlichen Gebühren nun Zug um Zug aktualisiert werden.

- Die in die Gebührenkalkulationen einfließenden kalkulatorischen Zinsen wurden angepasst.
- Es wurde ein Schulentwicklungsplan erstellt und vom Rat am 28. September 2023 beschlossen. Die daraus resultierenden Maßnahmen werden Zug um Zug umgesetzt.
- Zur Beurteilung der gemeindlichen Verkehrsflächen wurde ein Straßenzustandsregister erstellt. Daraus abzuleitende Maßnahmen werden umgesetzt.

Bei einigen Empfehlungen hat sich die Gemeinde gegen eine Umsetzung entschieden. Die Aktualisierung der Erschließungskostenbeitragssatzung und eine Bedarfsanalyse für Spiel- und Bolzplätze wurden insbesondere wegen mangelnder Personalressourcen aufgrund einer Langzeiterkrankung nicht 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 auszugleichen<sup>2</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltkonsolidierungsprozessen - 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

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

der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur interkommunalen Zusammenarbeit in die Anlage 2 zum Vorbericht aufgenommen.

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

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

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

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

## 0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

## 0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Merzenich haben wir von Mai 2024 bis Juli 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir für die Gemeinde Merzenich überwiegend das Vergleichsjahr 2023, in einigen Bereichen auch 2022. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2018 bis 2023. Plandaten haben wir den Haushaltsplänen 2024 und 2025 entnommen. Die im Haushaltsplan 2025 enthaltene mittelfristige Planung bis einschließlich 2028 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Stefanie Wessel
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Stefanie Wessel
Gremienarbeit	Elena Zalevskyi
Personal, Organisation und IT	Thomas Riemann
Friedhofswesen	Elena Zalevskyi

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW dem Verwaltungsvorstand der Gemeinde Merzenich am 11. September 2025 die wesentlichen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Herne, den 09. Oktober 2025

gez.	gez.
Thomas Nauber	Frank Breidenbach
Abteilungsleiter	Projektleiter

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
Haushaltssituation	
F1	Die Gemeinde hat in den vergangenen Jahren größtenteils negative Jahresergebnisse verzeichnet. Angesichts der für die kommenden Jahre weiterhin geplanten hohen Defizite, des niedrigen Eigenkapitals sowie bestehender haushaltswirtschaftlicher Risiken besteht dringender Handlungsbedarf, um die Haushaltssituation nachhaltig zu stabilisieren.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Merzenich in vergleichsweise hohem Maße. Zugleich gelingt es ihr in geringerem Umfang als der weit überwiegenden Mehrzahl der Vergleichskommunen, das geplante Investitionsvolumen umzusetzen. Zudem hat die Gemeinde Merzenich bisher keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen.	E1.1	Die Gemeinde sollte gemeinsam mit dem Rat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen beschließen. Auf dieser Grundlage kann die Verwaltung anschließend eine Dienstanweisung erlassen.
		E1.2	Die Gemeinde Merzenich sollte investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher bzw. möglichst korrespondierend zur späteren jährlichen Umsetzung veranschlagen.
F2	Die Gemeinde Merzenich hat keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement.	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu strategischen Vorgaben, Entscheidungsbefugnissen und Verfahrensregelungen definieren und diesen in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich fixieren.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Auch für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Merzenich keinen schriftlichen Handlungsrahmen.	E3	Die Gemeinde Merzenich sollte auch für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen entwickeln und diesen vom Rat beschließen lassen. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken und könnte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie verschriftlicht oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden.
<b>Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>			
F1	Die Gemeinde Merzenich verbucht die täglich anfallenden Einzahlungen manuell. Dies führt gegenüber einem automatisierten Einlesen zu einem höheren Aufwand. Zudem übernimmt sie Aufgaben der Zahlungsabwicklung für Dritte, ohne hierfür eine Kostenerstattung vereinbart zu haben.	E1.1	Die Gemeinde Merzenich sollte für die Übernahme von Aufgaben Dritter entsprechend § 23 Abs. 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW eine angemessene Entschädigung vereinbaren.
		E1.2	Die Gemeinde Merzenich sollte die Möglichkeit einer automatisierten Zahlungsabwicklung weiterhin im Blick behalten und eine Umsetzung in regelmäßigen Abständen überprüfen, um so auf Veränderungen reagieren zu können.
F2	Eine vergleichsweise hohe Anzahl von neuen ungeklärten Einzahlungen sorgt für einen unnötigen Mehraufwand in der Zahlungsabwicklung für die Gemeinde. Verantwortlich dafür sind ausbleibende Sollstellungen. Die Gemeinde Merzenich kommt der Verpflichtung der vollständigen Erfassung und rechtzeitigen Durchsetzung ihrer Forderungen nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW nicht nach.	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Einzahlungen reduziert wird. Sobald eine Forderung oder auch Verbindlichkeit entsteht, sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.
F3	Die Gemeinde Merzenich nutzt in einem vergleichsweise geringen Umfang die Möglichkeiten des E-Payment. Schriftliche Regelungen hat sie noch nicht verfasst.	E3	Die Gemeinde sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens ausweiten und entsprechende schriftliche Regelungen treffen.
<b>Gremienarbeit</b>			
F1	Die Gemeinde Merzenich plant ihre Sitzungen bedarfsoorientiert und richtet sich dabei nach dem tatsächlichen Beratungsanlass. Die Hauptsatzung enthält weiterhin eine Regelung zum Jedermannrecht, die nicht dem aktuellen Stand der Gemeindeordnung NRW entspricht.	E1	Um sicherzustellen, dass die Hauptsatzung aktuell und rechtskonform ist, sollte die Gemeinde Merzenich überprüfen, ob die bestehende Formulierung angepasst werden muss, um der geänderten Gesetzeslage zu entsprechen.
F2	Die Gemeinde Merzenich weicht in einigen Punkten von den Vorgaben der EntschVO NRW ab.	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte eine Regelung zur Fahrkostenerstattung entsprechend des § 8 EntschVO NRW in ihre Hauptsatzung aufnehmen. Dies würde sicherstellen, dass die bestehenden Möglichkeiten der Erstattung klar geregelt sind.
F3	Die Gemeinde Merzenich erfüllt in Bezug auf die Zuwendungen an Fraktionen nicht alle im Erlass definierten Mindeststandards.	E3	Die Gemeinde Merzenich sollte eine regelmäßige Bedarfsermittlung einführen und die Kontrolle der Mittelverwendung durch standardisierte Nachweisverfahren systematisch sicherstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Merzenich arbeitet im Bereich der Gremienarbeit weitgehend digital. Allerdings hat die Gemeinde bisher noch keine technischen und formalen Voraussetzungen für die Durchführung von digitalen oder hybriden Gremiensitzungen geschaffen.	E4	Die Gemeinde Merzenich sollte die Voraussetzungen für digitale und hybride Gremiensitzungen schaffen.
<b>Personal, Organisation und IT</b>			
F1	Die Gemeinde Merzenich gestaltet die Zielausrichtung und den Handlungsrahmen regelmäßig und trifft die dazu nötigen Entscheidungen im operativen Tagesgeschäft. Diese Vorgehensweise unterliegt keinem festgelegten Ablauf im Sinne eines definierten Prozesses, was grundsätzlich das Risiko von Planungsdefiziten in sich birgt.	E1.1	Die Personalplanung in der Gemeinde Merzenich sollte Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität festlegen und regelmäßig eruieren.
		E1.2	Die Gemeinde Merzenich sollte Stellenbemessungen in Aufgabenbereichen vornehmen, die sich auffällig beim Personalbedarf zeigen. In diesem Zusammenhang sollten Anforderungsprofile mit erstellt werden.
		E1.3	Die Gemeinde Merzenich sollte das Verfahren bei Zu- und Abgängen von Personal z. B. über Checklisten optimieren.
		E1.4	Die Gemeinde Merzenich sollte die Aufgabe Prozessgestaltung als Stelle berücksichtigen und mit den notwendigen Stellenanteilen hinterlegen.
		E1.5	Die Gemeinde Merzenich sollte ihr Digitalisierungskonzept und die digitale Transformation weiter vorantreiben und die Funktion und Aufwendungen der Digitalisierungsmaßnahmen über ein kennzahlengestütztes IT-Controlling begleiten.
		E1.6	Die Gemeinde Merzenich sollte die noch fehlenden bzw. unvollständigen technischen wie konzeptionellen Sicherheitsaspekte weiterentwickeln.
F2	Das Personalmanagement in der Gemeinde Merzenich weist gut funktionierende Strukturen auf. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Entwicklung und Einbindung von qualitativen Standards bspw. in Form von Checklisten.	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte für Personalabgänge Arbeitshilfen wie Checklisten entwickeln.
F3	Das IT-Management in der Gemeinde Merzenich partizipiert maßgeblich von Know-how und den Strukturen der Kooperationspartner. Ansonsten ist das IT-Management durch sachgerechte, gelebte Prozesse geprägt. Jedoch sind diese Prozesse derzeit formal noch nicht hinreichend abgesichert. Dadurch bestehen Risiken für den bislang gut funktionierenden IT-Betrieb.	E3	Die Klassifizierung und Auswertung von IT-Support-Meldungen und Maßnahmen sollten Bestandteil des Störungsmanagements in der Gemeinde Merzenich sein.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Die Gemeinde Merzenich verfügt derzeit über keine langfristigen Zielvorgaben oder ein Berichtswesen im Friedhofswesen.	E1	Die Gemeinde Merzenich sollte ein strukturiertes Steuerungssystem mit klaren Zielen, messbaren Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen für das Friedhofswesen implementieren.
F2	Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen in Merzenich ist niedrig und durch hohe Instandhaltungskosten belastet, wodurch Optimierungspotenzial bei Gebühren und Betriebskosten besteht.	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte Maßnahmen prüfen, um die Wirtschaftlichkeit der Trauerhallen weiter zu verbessern.
F3	Die Gemeinde Merzenich verfügt derzeit über keine plausiblen Daten zur Aufteilung der Friedhofsflächen, wodurch eine Analyse nicht möglich ist	E3	Die Gemeinde Merzenich sollte die bestehenden digitalen Daten weiterentwickeln und insbesondere die Aufteilung der Friedhofsflächen systematisch, differenziert und nachvollziehbar erfassen sowie deren Pflege und Aktualisierung regelmäßig sicherstellen.
F4	Die Gemeinde Merzenich berücksichtigt aktuelle Bedürfnisse und bietet attraktive Bestattungsarten an, jedoch fehlt eine langfristige Planung zur strategischen Nutzung der Friedhofsflächen.	E4	Die Gemeinde Merzenich sollte langfristige Pläne für die Entwicklung und Nutzung der Friedhofsflächen erstellen
F5	Es gibt keine umfassende langfristige Planung für die Grün- und Wegeflächen in der Gemeinde Merzenich. Anpassungen erfolgen bedarfsorientiert, und eine vollständige digitale Erfassung steht noch aus.	E5	Die Gemeinde Merzenich sollte die geplante Digitalisierung der Grün- und Wegeflächen vorantreiben und eine langfristige Pflege- und Entwicklungsstrategie erarbeiten, um eine nachhaltige Flächennutzung sicherzustellen.
F6	Die Gemeinde Merzenich hat keinen Pflegestandards definiert. Die Datenlage ermöglicht allerdings keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen.	E6	Die Gemeinde Merzenich sollte klare Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen definieren.

## 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

Über einen Online-Fragebogen sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden zum Ende der Prüfungs runde 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 Merzenich nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse. Zusätzlich finden sich in den einzelnen Teilberichten Beispiele und Empfehlungen zur IKZ.

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

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

## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Wir haben 53 kleine kreisangehörige Kommunen mit einer Einwohnerzahl unter 10.000 geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

### 0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

#### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

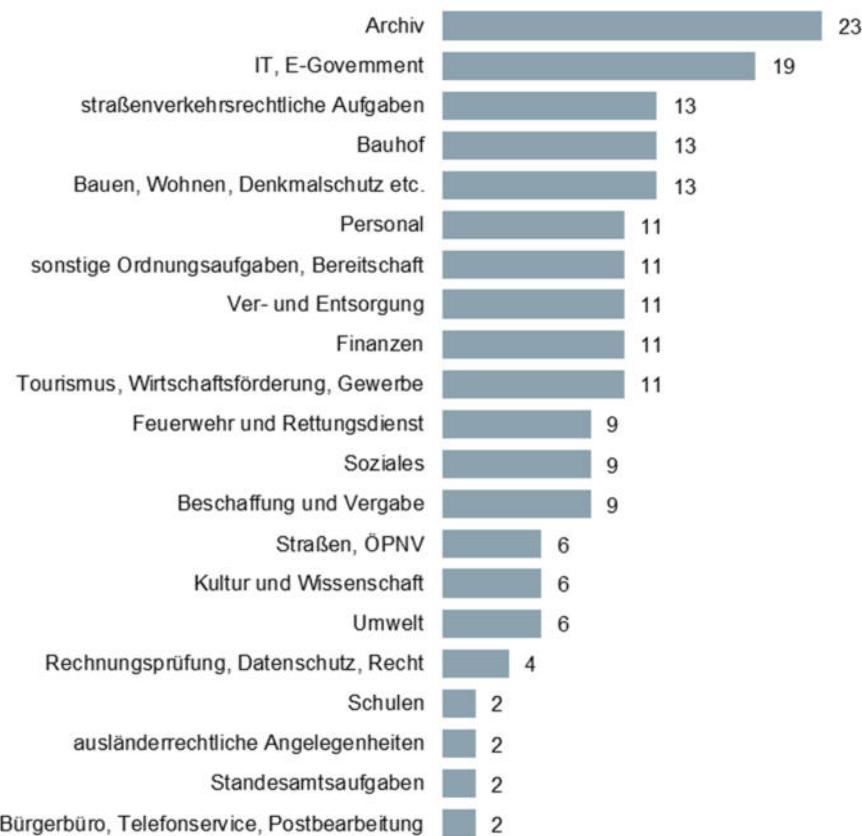


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Beschaffung und Vergabe sowie IT und E-Government.

### 0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

**Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent**



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

### 0.8.1.3 Kooperationspartner

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

### Kooperationspartner IKZ in Prozent



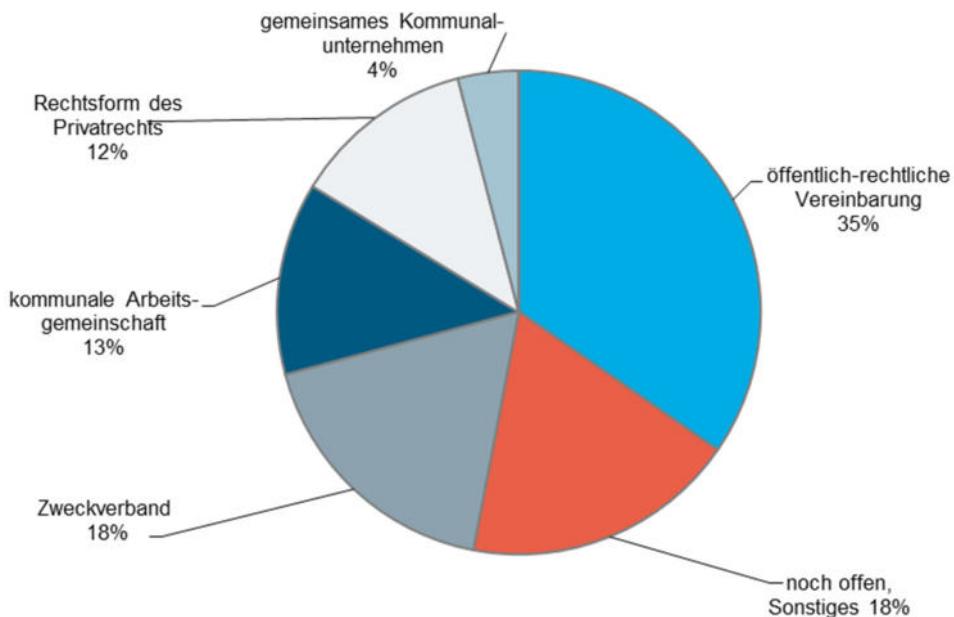
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen.

#### 0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

### Rechtsformen IKZ in Prozent



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

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

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

### Ziele IKZ in Prozent



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

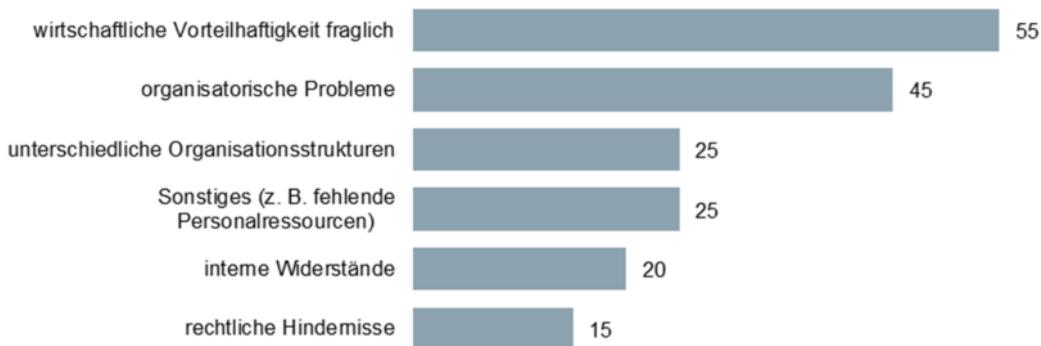


Die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren sind gegenseitiges Vertrauen, die Kooperation auf Augenhöhe sowie ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation.

#### 0.8.1.7 Hindernisse

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

### Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit liegt bei der Frage der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit sowie bei organisatorischen Problemen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die **Gemeinde Merzenich** hat einen hohen Handlungsbedarf, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern. In den vergangenen Jahren wurden überwiegend **negative Jahresergebnisse** erzielt. Auch für die kommenden Jahre sind hohe Defizite geplant. In nahezu allen Jahren des Betrachtungszeitraums unterliegt die Gemeinde **aufsichtsrechtlichen Maßnahmen**. Für das Jahr 2025 ist erstmals ein genehmigungspflichtiger Verlustvortrag vorgesehen, durch den die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts vermieden werden konnte. Weiterhin belastet die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) die Haushaltsslage. Insgesamt hat die Gemeinde in den Jahren 2020 bis 2023 6,6 Mio. Euro nach dem NKF-CUIG isoliert.

Die **Eigenkapitalausstattung** ist seit 2017 rückläufig. Im interkommunalen Vergleich zählt die Gemeinde im Jahr 2023 zu den 25 Prozent der Kommunen mit der geringsten Eigenkapitalquote 1. Über eine Ausgleichsrücklage verfügt die Gemeinde nicht mehr. Die Planungen der Gemeinde zeigen einen Rückgang der allgemeinen Rücklage bis 2028 von 18,6 Mio. Euro in 2023 auf 1,3 Mio. Euro. Gleichzeitig verbleibt ein Verlustvortrag von über sieben Mio. Euro.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** des Konzerns liegen unter dem Durchschnitt. Dieses Ergebnis ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde im Betrachtungszeitraum keine Mehrheitsbeteiligungen hatte und die Verbindlichkeiten somit ausschließlich aus dem Kernhaushalt resultieren. Bei einer gesonderten Betrachtung des Kernhaushaltes zeigt sich jedoch, dass sowohl die Liquiditätskredite als auch die Investitionskredite im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ausfallen. Da weitere Kreditaufnahmen geplant sind, ist in den kommenden Jahren von einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten auszugehen. Auch wenn die Gemeinde den Zustand ihres Anlagevermögens im Blick behält, zeigen einzelne Gebäude bereits Sanierungsbedarfe. Notwendige Maßnahmen wurden in der Vergangenheit aufgrund der angespannten Haushaltsslage zurückgestellt. Perspektivisch stellt die weiterhin angespannte Finanzsituation eine Herausforderung dar, insbesondere im Hinblick auf die künftige Sicherstellung regelmäßiger und notwendiger Investitionen.

### Haushaltssteuerung

Die Gemeinde Merzenich überträgt in vergleichsweise hohem Maße **investive Ermächtigungsübertragungen** in das Folgejahr. Auffällig ist, dass die fortgeschriebenen Ansätze für die investiven Auszahlungen nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft werden. Der Gemeinde gelingt es somit nicht, die Investitionen im geplanten Umfang zu bewältigen. Nach eigener Aussage liegt ein Grund hierfür darin, dass Fördermittel für Investitionen teilweise nicht wie geplant bewilligt und ausgezahlt wurden. Die Gemeinde sollte zukünftig nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die realistisch betrachtet auch umgesetzt werden können. Zudem hat Merzenich bisher noch keine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt.

Beim **Kredit- und Anlagemanagement** spielen Sicherheit und Kontrolle des Verwaltungshandels eine zentrale Rolle. Somit können unnötige Risiken vermieden werden. Aus diesem Grund sollte die Gemeinde zu beiden Themen einen schriftlichen, verbindlichen Handlungsrahmen beschließen.

## 1.2 Aufbau des Teilberichtes

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

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

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

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 1.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

## 1.4 Haushaltssituation

### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich hat in den vergangenen Jahren **größtenteils negative Jahresergebnisse** verzeichnet. Angesichts der für die kommenden Jahre weiterhin geplanten hohen Defizite, des niedrigen Eigenkapitals sowie bestehender haushaltswirtschaftlicher Risiken besteht **hoher Handlungsbedarf**, um die Haushaltssituation **nachhaltig zu stabilisieren**.

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

- *Der Haushaltssstatus sollte die Handlungsfähigkeit einer Kommune nicht durch die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer Verringerung der allgemeinen Rücklage einschränken. Dazu muss der Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW jetzt und zukünftig ausgeglichen sein.*
- *Das Eigenkapital sollte positiv sein. Eine Kommune darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. 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.*
- *Hohe Schulden und 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.*

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Merzenich 2017 bis 2025

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

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

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

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

Die **Gemeinde Merzenich** hatte in den Jahren 2017 bis 2023 keine Mehrheitsbeteiligung und hat demnach auch keinen Gesamtabschluss für diesen Zeitraum erstellen müssen.

#### 1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Merzenich unterliegt in fast allen Jahren des Betrachtungszeitraums aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

#### Haushaltsstatus Gemeinde Merzenich 2017 bis 2025

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglicherner Haushalt		X		X					
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X		X		X	X	X	X	
Genehmigungspflichtiger Verlustvortrag eines Jahresfehlbeitrags									X

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

Für das Jahr 2025 ist erstmals ein genehmigungspflichtiger Verlustvortrag vorgesehen, durch den die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts vermieden werden konnte.

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.

Nach den Plandaten des Haushaltsjahres 2025 hätte die Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen müssen, da die fünf Prozent Grenze zur Auslösung eines HSK überschritten worden wäre. Durch die Regelungen des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (3. NKFWG) Nordrhein-Westfalen besteht jedoch die Möglichkeit, Verlustvorträge im kommunalen

Haushalt zu veranschlagen. Dies bedeutet, dass Jahresfehlbeträge in Folgejahre übertragen werden können. Von dieser Möglichkeit hat die Gemeinde Gebrauch gemacht. Zudem lagen ihr während der Aufstellung des Haushaltsplanes 2025 ausreichend gesicherte Erkenntnisse zum vorläufigen Jahresergebnis 2024 vor, sodass sie diese für die weitere Berechnung des Eigenkapitals herangezogen hat. Das voraussichtliche Jahresergebnis 2024 liegt bei einem Defizit von 4,4 Mio. Euro und ist somit 2,8 Mio. schlechter als das Planergebnis. Zudem berücksichtigt die Gemeinde jährlich einen globalen Minderaufwand.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Gemeinde Merzenich in Tausend Euro 2023 bis 2028\*

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro	-504	-4.403	-2.640	-4.411	-3.688	-2.919
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	18.636	14.234	13.523	3.558**	3.381	1.283***
Verlustvortrag gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 GO NRW	0	0	-1.930	-2.967	-6.478	-7.299
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-504	-4.403	-710	-3.374	-177	-168
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>2,6</b>	<b>23,6</b>	<b>5,0</b>	<b>25,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>

\* bis 2023: Ist; 2024: prognostiziertes Jahresergebnis Stand 04.12.2024; ab 2025 Plan laut Haushaltsplan 2025

\*\* Die derzeit geplante vollständige Ausbuchung der Bilanzierungshilfe in 2026 wird hier bereits berücksichtigt.

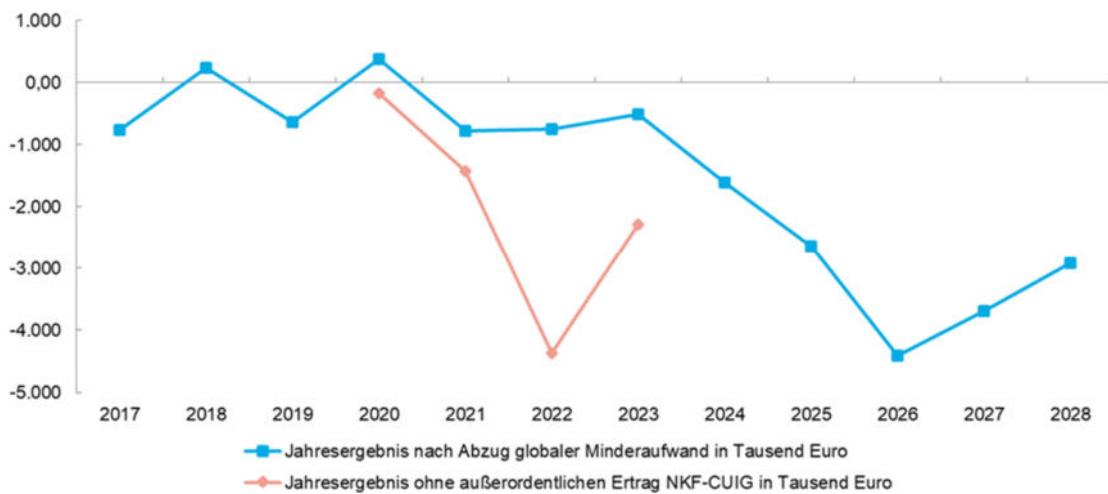
\*\*\* Die allgemeine Rücklage wird um 167.919 Euro durch das Jahresergebnis und um 1.929.848 Euro durch den Verlustvortrag aus 2025 reduziert.

Die Gemeinde plant ab dem Haushaltsjahr 2025 die Bildung eines Verlustvortrags, um unter Berücksichtigung der §§ 75 und 76 GO NRW die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts zu vermeiden. Im Jahr 2026 ist zudem die Ausbuchung der Bilanzierungshilfe vorgesehen. Die allgemeine Rücklage wird somit im Planungszeitraum bis 2028 fast vollständig aufgezehrt und sinkt von 18,6 Mio. Euro im Jahr 2023 auf 1,3 Mio. Euro im Jahr 2028. Der Verlustvortrag aus dem Jahr 2025 in Höhe von 1,9 Mio. Euro wird laut Planung bis 2028 ausgeglichen. Dennoch verbleibt für 2028 ein Verlustvortrag in Höhe von 7,3 Mio. Euro bei einer allgemeinen Rücklage von nur noch 1,3 Mio. Euro. Die finanziell angespannte Lage der Gemeinde wird sich somit in den kommenden Jahren weiter deutlich verschärfen.

## 1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse schwanken im Betrachtungszeitraum stark. Das letzte Ist-Ergebnis 2023 ist negativ ausgefallen. Für künftige Jahre geht die Gemeinde Merzenich von einer schlechter werdenden Haushaltssituation aus und plant durchgängig Defizite. Die Haushaltssituation der Gemeinde verschärft sich damit weiter.

**Jahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG  
Gemeinde Merzenich in Tausend Euro 2017 bis 2028**



\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

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

Die durch die COVID-19-Pandemie und den Krieg in der Ukraine bedingten Mindererträge bzw. Mehraufwände summierten sich im Zeitraum 2020 bis 2023 auf über 6,5 Mio. Euro.

Im Zeitverlauf 2017 bis 2023 verzeichnete die Gemeinde Merzenich in zwei von sieben Jahren positive Jahresergebnisse. In den ersten vier Jahren schwanken die Jahresergebnisse stark.

Gegenüber der Haushaltsplanung 2018, die noch von einem Fehlbetrag in Höhe von 0,9 Mio. Euro ausging, schloss das Haushaltsjahr 2018 mit einem Überschuss von 0,2 Mio. Euro ab. Dies entspricht einer Verbesserung um rund 1,1 Mio. Euro gegenüber der ursprünglichen Planung. Das gegenüber der Planung positive Ergebnis ist sowohl auf Mehrerträge (insbesondere Gewerbesteuer und Verkaufserlöse) als auch auf Minderaufwendungen (insbesondere Transferaufwendungen in der Flüchtlingsbetreuung sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen) zurückzuführen.

Das Haushaltsjahr 2020 schloss mit einem Überschuss von rund 0,4 Mio. Euro ab und lag somit 1,2 Mio. Euro über dem erwarteten Defizit von 0,8 Mio. Euro. Das gegenüber der Planung bessere Ergebnis beruht ausschließlich auf Mehrerträgen aus Corona-Hilfen in Höhe von rund 1,64 Mio. Euro. Davon entfallen etwa 1,1 Mio. Euro auf das Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW (mit Liquiditätszufluss) und rund 0,5 Mio. Euro auf einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-Covid-Isolierungsgesetz (nur Bilanzierungshilfe, kein Liquiditätszufluss). Die Mehraufwendungen in Höhe von rund 0,5 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus einer Forderung des Kreises Düren sowie aus Rückstellungen für Pensionen, Beihilfen und Urlaubsansprüche.

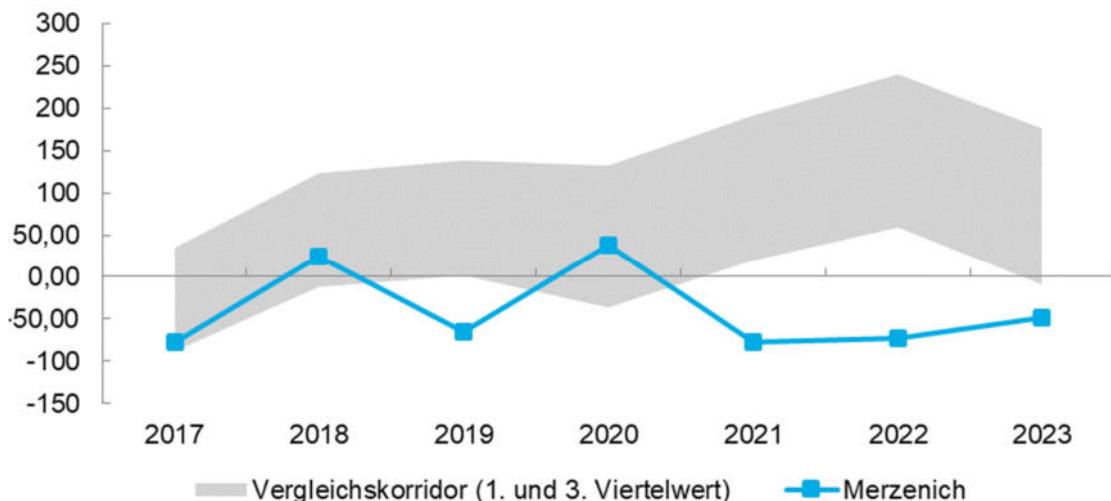
Die Jahre 2021 bis 2023 schlossen trotz der Inanspruchnahme der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG mit negativen Jahresergebnissen ab. Dabei fallen insbesondere die Jahre 2022 und 2023 auf. Im Jahr 2022 lag die Bilanzierungshilfe bei 3,6 Mio. Euro und im Jahr 2023 betrug sie rund 1,8 Mio. Euro.

Der Grund für die Verschlechterung der Jahresergebnisse 2021 bis 2023 liegt insbesondere an den fehlenden Erträgen aus dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW sowie steigenden Transferaufwendungen für die Kreisumlage. So steigt die Kreisumlage im Eckjahresvergleich 2017 zu 2023 von 4,9 Mio. Euro um 0,5 Mio. Euro auf 5,4 Mio. Euro in 2023. Die Jugendamtsumlage steigt im Verlauf der Jahre 2017 bis 2023 sogar noch deutlicher und liegt im Jahr 2023 mit 5,6 Mio. Euro sogar über der Kreisumlage.

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

Interkommunal verglichen positioniert sich die Gemeinde Merzenich von 2017 bis 2023 sowohl bei der Kennzahl „Jahresergebnis je EW“, als auch bei Kennzahl „Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW“ in vier von sieben Jahren unter dem 1. Viertelwert. In den Jahren 2018 und 2020, in denen jeweils ein Jahresüberschuss erzielt wurde, liegt die Gemeinde Merzenich unter dem Median der Jahresergebnisse je EW.

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



\* Einwohnerin bzw. Einwohner

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

Der Verlauf der Planergebnisse zeigt zwischen den Jahren 2023 und 2026 einen deutlichen Rückgang und erreicht im Jahr 2026 seinen Tiefpunkt. Ab dem Jahr 2027 ist eine leichte Verbesserung der Planergebnisse zu erkennen, die sich bis zum Jahr 2028 weiter fortsetzt.

Die drei wichtigsten Ertragspositionen sind in Merzenich neben dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, die Schlüsselzuweisungen sowie die Gewerbesteuer.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhöht sich im Planungszeitraum von 5,7 Mio. Euro im Jahr 2023 auf 6,9 Mio. Euro im Jahr 2028. Auch die Schlüsselzuweisungen steigen insgesamt an. Nach einem Rückgang von 0,9 Mio. Euro zwischen 2023 und 2024 steigen sie im Jahr 2025 auf 3,3 Mio. Euro und sollen sich bis 2028 auf 3,8 Mio. Euro entwickeln.

Die Gewerbesteuer lag im Jahr 2023 bei 4,8 Mio. Euro. Für das Jahr 2024 plant die Gemeinde zunächst einen Anstieg auf 5,5 Mio. Euro. In den Folgejahren wird jedoch mit rückläufigen Erträgen gerechnet, sodass die Gewerbesteuer im Jahr 2028 voraussichtlich bei 5,1 Mio. Euro liegen wird.

Zudem plant die Gemeinde im Jahr 2025 mit Erträgen aus Grundstücksverkäufen von rund einer Mio. Euro.

Bei den Aufwendungen spielen die Kreis- und Jugendamtsumlage sowie die Personalaufwendungen eine entscheidende Rolle.

Die Kreisumlage steigt von 5,4 Mio. Euro im Jahr 2023 um 0,3 Mio. Euro auf 5,7 Mio. Euro im Jahr 2028. Die Jugendamtsumlage lag im Jahr 2023 bei 5,6 Mio. Euro. Die Gemeinde plant mit einer Steigerung um 0,8 Mio. Euro auf 6,4 Mio. Euro in 2028.

Die Personalaufwendungen lagen im Jahr 2023 bei 8,3 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2025 plant die Gemeinde bereits mit einem Anstieg um 1,3 Mio. Euro auf 9,6 Mio. Euro. Im weiteren Verlauf steigen die Personalaufwendungen weiter an und erreichen im Jahr 2028 voraussichtlich 9,9 Mio. Euro.

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

#### **Hebesätze in von Hundert 2024**

	Merzenich	Kommunen im Regierungsbezirk Köln (gewogener Durchschnitt)	Kommunen im Kreis Düren (gewogener Durchschnitt)	Kommunen gleiche Größenklasse	fiktive Sätze nach dem GFG 2024
Grundsteuer A	377	395	492	338	259
Grundsteuer B	749	639	729	563	501

	Merzenich	Kommunen im Regierungsbezirk Köln (gewogener Durchschnitt)	Kommunen im Kreis Düren (gewogener Durchschnitt)	Kommunen gleiche Größenklasse	fiktive Sätze nach dem GFG 2024
Gewerbesteuer	481	475	495	443	416

Die Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer wurden letztmalig zum Jahr 2024 angepasst.

Im Zuge der bundesweit erfolgten Grundsteuerreform hat die Gemeinde im aktuellen Haushaltplan 2025 die Grundsteuerhebesätze in Höhe der vom Finanzministerium NRW ermittelten auf-kommensneutralen Hebesätze wie folgt berücksichtigt:

- Grundsteuer A: 590 v. H.
- Grundsteuer B: 788 v. H.

Der Hebesatz der Gewerbesteuer bleibt mit 481 v.H. unverändert.

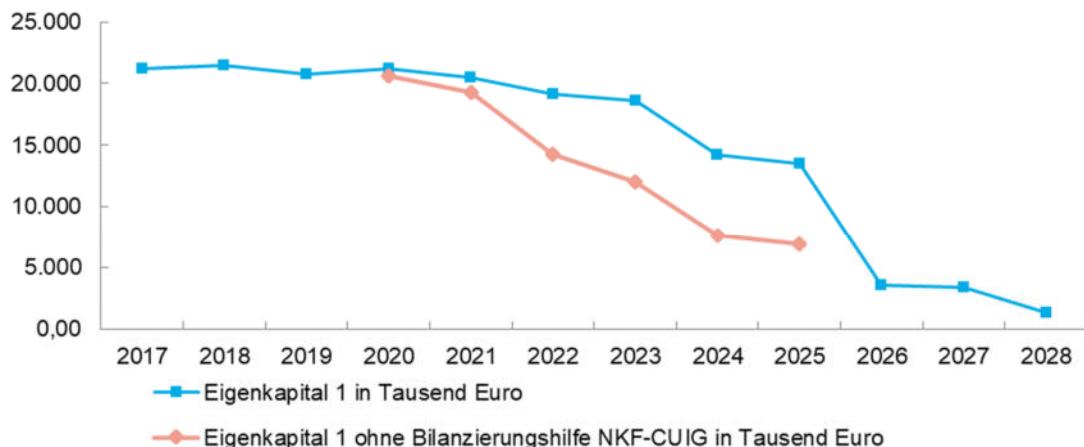
Ab 2026 ist eine stufenweise Anhebung der Hebesätze gemäß Ratsbeschluss vom 16. Dezember 2021 eingeplant (Grundsteuer A: +20, Grundsteuer B: +40, Gewerbesteuer: +8 Punkte jährlich). Angesichts der weiterhin angespannten Haushaltsslage reicht diese Maßnahme jedoch nicht aus, um die bestehenden strukturellen Defizite auszugleichen. Verwaltung und Politik sind daher gefordert, im Rahmen der Haushaltsberatungen alle Ausgaben kritisch zu prüfen und grundlegende Entscheidungen zur Verbesserung der Haushaltsslage zu treffen.

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

### 1.4.3 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung ist seit 2017 rückläufig und wird sich bis zum Jahr 2028 weiter reduzieren. Im interkommunalen Vergleich gehört die Gemeinde Merzenich zu den 25 Prozent der Kommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalausstattung.

**Eigenkapital Merzenich in Tausend Euro 2017 bis 2028**



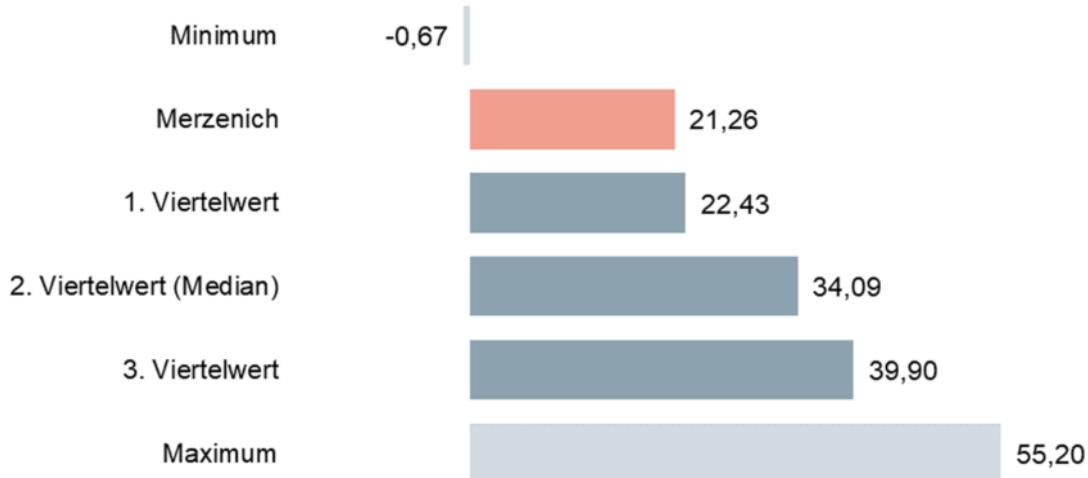
\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

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

Die Gemeinde verfügt über keine Ausgleichsrücklage mehr, sondern nur noch über die allgemeine Rücklage. Die Jahresergebnisse der Jahre 2017 bis 2023 verliefen zwar schwankend, zeigen im Zeitraum insgesamt jedoch eine rückläufige Tendenz. Ab 2024 plant die Gemeinde bis 2028 ausschließlich mit negativen Jahresergebnissen von insgesamt über 18 Mio. Euro. Hinzu kommt im Jahr 2026 die geplante vollständige Ausbuchung der Bilanzierungshilfe (6,5 Mio. Euro) gegen die allgemeine Rücklage. Darüber hinaus hat die Gemeinde in der Haushaltplanung ab 2025 die Möglichkeit des Verlustvortrags genutzt. Zum Ende des Planungszeitraums im Jahr 2028 besteht weiterhin ein offener Verlustvortrag von 7,3 Mio. Euro.

Die Gemeinde Merzenich verfügt zum Zeitpunkt der Prüfung über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 liegt dabei in allen Jahren unter dem Median.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

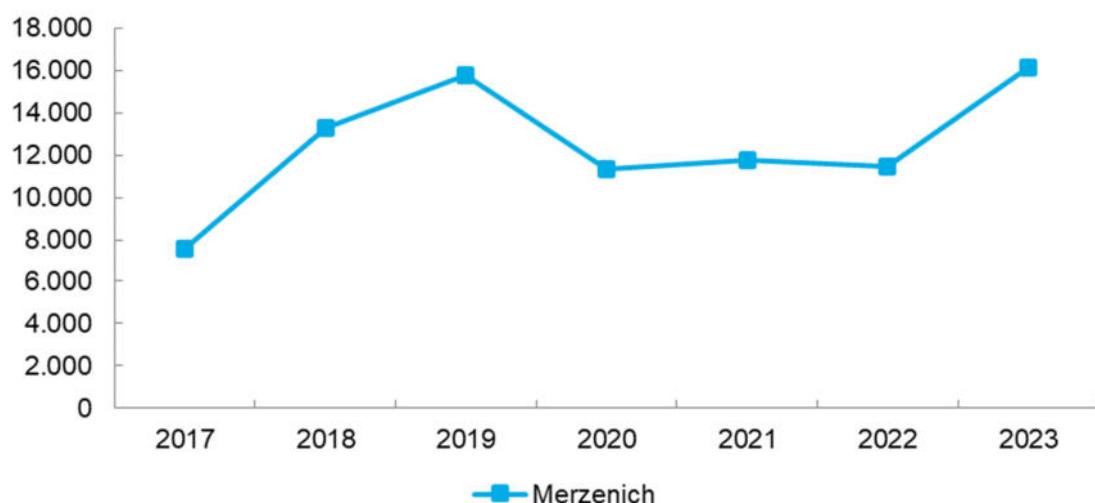
Kennzahl	Merzenich	Minim um	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne außer- ordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Prozent	14,86	-7,93	21,62	32,60	39,67	54,71	32
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	68,60	40,50	61,46	69,58	73,09	83,09	32
Eigenkapitalquote 2 ohne außer- ordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Prozent	66,05	36,21	61,04	69,16	72,42	82,72	32
Ausgleichsrücklage je EW	0,00	0,00	471	853	1.332	2.433	32

## 1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

### 1.4.4.1 Verbindlichkeiten

- Die Gemeinde Merzenich weist in der Konzernbetrachtung unterdurchschnittlich hohe Gesamtverbindlichkeiten auf. Im Kernhaushalt zeigt sich jedoch, dass sowohl die Liquiditätskredite als auch die Investitionskredite der Gemeinde überdurchschnittlich hoch ausfallen. In den kommenden Jahren sind weitere Kreditaufnahmen geplant, sodass von einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten auszugehen ist.

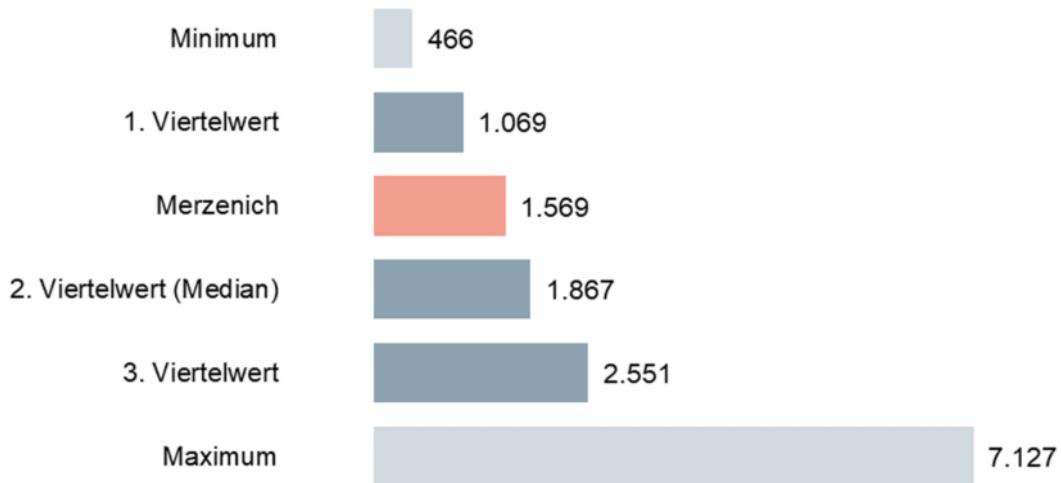
**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Merzenich in Tausend Euro 2017 bis 2023**



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2023 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes berücksichtigt. Mehrheitsbeteiligungen oder Sondervermögen hat die Gemeinde Merzenich nicht. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die einzelnen Positionen der Verbindlichkeiten stehen in der **Tabelle 8 der Anlage** dieses Teilberichts.

Einwohnerbezogen ergeben sich für die Gemeinde Merzenich folgende Gesamtverbindlichkeiten im Vergleich des Jahres 2023:

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Da die Gesamtverbindlichkeiten ausschließlich aus den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bestehen, stellen wir diese Verbindlichkeiten nachfolgend detailliert dar:

### Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je EW in Euro 2023

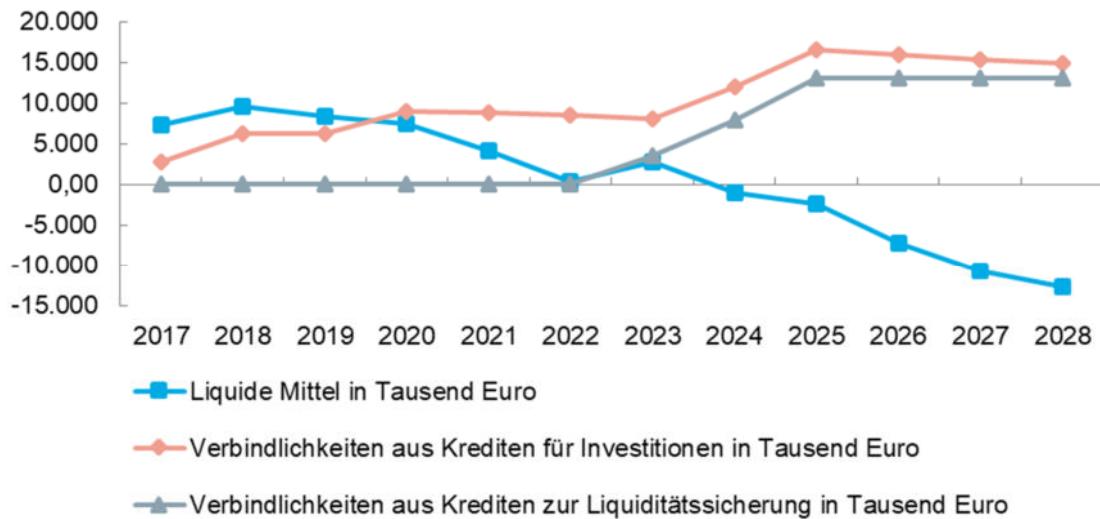
Kennzahlen	Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten	1.569	251	914	1.513	2.462	5.526	36
Investitionskredite	784	23,52	267	631	1.182	3.142	36
Liquiditätskredite	349	0,00	0,00	16,36	478	3.247	36

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner der Gemeinde Merzenich sind im gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2023 vergleichsweise hoch. Sowohl die Investitions- als auch die Liquiditätskredite positionieren sich über dem 2. Viertelwert.

Insgesamt sind die gesamten Verbindlichkeiten im Zeitraum 2017 bis 2023 von 7,6 Mio. Euro um über 100 Prozent auf 16,2 Mio. Euro gestiegen. Die Investitionskredite haben sich seit 2017

fast verdreifacht. Im Zeitraum 2017 bis 2022 hatte die Gemeinde Merzenich keine Liquiditätskredite bilanziert. Im Jahr 2023 musste die Gemeinde einen Liquiditätskredit von 3,6 Mio. Euro aufnehmen.

#### **Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Merzenich in Tausend Euro 2017 bis 2028\***



\* bis 2017: IST, ab 2024: PLAN

Die einzelnen Positionen Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquiden Mittel stehen in der **Tabelle 10 in der Anlage** dieses Teilberichts.

Seit dem Jahr 2018 erwirtschaftete die Gemeinde durchgängig negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Auch zukünftig plant die Gemeinde negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Damit hat die Gemeinde keine eigenen Mittel, die sie für die ordentlichen Tilgungsleistungen oder die Finanzierung ihrer Investitionen einsetzen kann. Daher plant sie ab 2024 die Aufnahme von Liquiditäts- und Investitionskrediten. Bis zum Jahr 2022 musste die Gemeinde keine Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten bilanzierten. Auch wenn im Dezember 2022 erstmals ein kurzfristiger Liquiditätskredit erforderlich war, konnte dieser noch vor dem Jahreswechsel abgelöst werden. Im Jahr 2023 musste die Gemeinde dann Liquiditätskredite von 3,6 Mio. Euro aufnehmen. Die Gemeinde plant mit weiteren Liquiditätskrediten in den Jahren 2024 und 2025. Der Stand der Kredite zur Liquiditätssicherung soll Ende 2025 voraussichtlich bei 13 Mio. Euro liegen.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten lagen im Jahr 2023 bei 8,1 Mio. Euro. Im Jahr 2024 hat die Gemeinde dann weitere Kredite für Investitionen von 4,5 Mio. Euro aufgenommen. Auch für das Jahr 2025 sind weitere Kredite geplant, um die geplanten Investitionen umsetzen zu können.

Insgesamt wird sich die finanzielle Situation der Gemeinde weiter verschärfen und die Kreditverbindlichkeiten werden sowohl für Liquiditätskredite als auch für Investitionskredite steigen. Bis Ende 2025 geht die Gemeinde von einem Kreditbestand von fast 30 Mio. Euro aus.

#### 1.4.4.2 Vermögen

- Die Gemeinde behält den Zustand ihres Anlagevermögens im Blick. Insgesamt bestehen derzeit keine gravierenden Mängel oder Investitionsstaus. Perspektivisch stellt die weiterhin angespannte Finanzsituation in Bezug auf zukünftige Investitionen eine Herausforderung dar.

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

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

Die **Gemeinde Merzenich** hat sich im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz bei allen Anlagenarten für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Damit verringert sich zwar die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Es erhöht sich aber auch das Risiko, dass die tatsächliche Nutzungsdauer kürzer ausfällt und eine außerplanmäßige Abschreibung erforderlich wird.

In der letzten Prüfung stellte die gpaNRW fest, dass sich aus der Altersstruktur der Vermögenswerte kein erhöhtes Risiko für den Haushalt ableiten lässt. Der Anlagenabnutzungsgrad der betrachteten Gebäude liegt überwiegend unter 50 Prozent. Dennoch wurde ein fortschreitender Werteverzehr insbesondere bei Schulen, Kindertagesstätten, Wohngebäuden sowie im Straßen- und Abwasserbereich festgestellt. Im letzten Prüfungszeitraum unterblieben größere investive Maßnahmen, insbesondere im Bildungsbereich. Die Investitionsquote für Gebäude lag im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2016 bei lediglich 40,3 Prozent – damit konnten die durch Abschreibungen verursachten Werteverluste nicht annähernd ausgeglichen werden.

Die Gemeinde sieht weiterhin bei den Tageseinrichtungen für Kinder sowie bei einzelnen, bereits älteren Schulgebäuden Handlungsbedarf. Teilweise wurden geplante Investitionsmaßnahmen aufgrund der angespannten Haushaltssituation zurückgestellt und nicht umgesetzt. Diese Situation verdeutlicht, dass die weiterhin angespannte Finanzlage perspektivisch eine zentrale Herausforderung darstellt, insbesondere im Hinblick auf die nachhaltige Sicherstellung regelmäßiger und erforderlicher Investitionen.

Der Zustand der übrigen öffentlichen Gebäude, einschließlich des Rathauses, wird insgesamt als solide eingeschätzt, weist jedoch punktuellen Instandhaltungsbedarf auf. Zudem befindet sich ein sanierungsbedürftiges Vermietungsobjekt im Bestand, für das eine Veräußerung in Betracht gezogen wird; entsprechende Beratungen laufen bereits.

Die Straßen befinden sich insgesamt in gutem Zustand, wobei vereinzelt Investitions- oder Instandhaltungsstaus festgestellt wurden. Eine Straßenzustandserfassung liegt vor. Es ist beabsichtigt, die Straßen künftig schrittweise zu sanieren.

Die Abwasserkanäle befinden sich insgesamt in einem soliden Zustand. Ein Investitions- oder Instandhaltungsstau liegt derzeit nicht vor. Ein Abwasserbeseitigungskonzept befindet sich aktuell in der Erstellung.

## 1.5 Haushaltssteuerung

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

### 1.5.1 Ermächtigungsübertragungen

#### ► Feststellung

Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Merzenich in vergleichsweise hohem Maße. Zugleich gelingt es ihr in geringerem Umfang als der weit überwiegenden Mehrzahl der Vergleichskommunen, das geplante Investitionsvolumen umzusetzen. Zudem hat die Gemeinde Merzenich bisher keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen.

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

Auch wenn bislang keine schriftlichen Regelungen vorliegen, verfolgt die **Gemeinde Merzenich** in der Praxis bereits festgelegte Grundsätze. Konkrete schriftliche Regelungen, beispielsweise in Form einer Dienstanweisung- oder Vereinbarung, schaffen zusätzliche Verbindlichkeit sowie Transparenz.

#### ► Empfehlung

Die Gemeinde sollte gemeinsam mit dem Rat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen beschließen. Auf dieser Grundlage kann die Verwaltung anschließend eine Dienstanweisung erlassen.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Gemeinde Merzenich im investiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Gemeinde in Anspruch genommen wurden.

#### Investive Auszahlungen Merzenich 2017 bis 2023

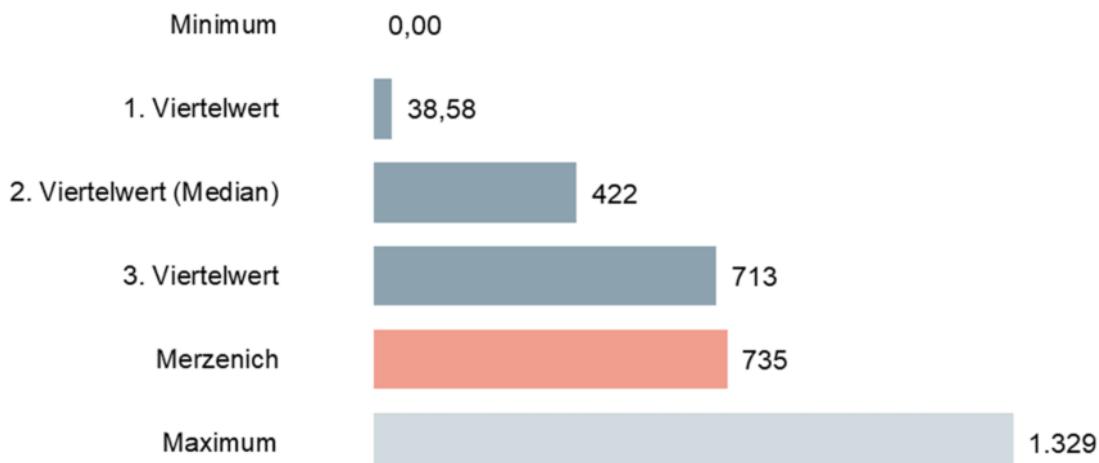
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.687	6.698	3.408	4.781	5.036	6.900	7.930
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	351	9.188	10.757	7.900	2.513	5.344	7.574

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Ansatzverhöhunggrad in Prozent</b>	<b>3,62</b>	<b>137,18</b>	<b>315,64</b>	<b>165,24</b>	<b>49,90</b>	<b>77,45</b>	<b>95,51</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.042	15.887	14.164	12.680	7.549	12.244	15.504
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>3,54</b>	<b>57,84</b>	<b>75,94</b>	<b>62,30</b>	<b>33,29</b>	<b>43,65</b>	<b>48,85</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	454	3.258	5.117	6.104	2.878	2.035	1.727
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>4,52</b>	<b>20,51</b>	<b>36,13</b>	<b>48,14</b>	<b>38,12</b>	<b>16,62</b>	<b>11,14</b>

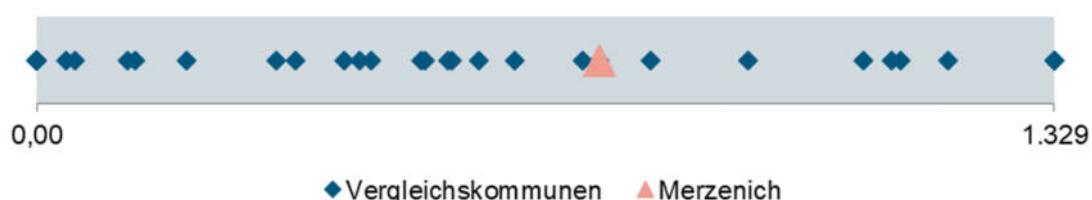
In den Jahren 2017 bis 2023 hat die Gemeinde investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 6,2 Mio. Euro übertragen. Dabei waren die Ermächtigungsübertragungen im Jahr 2017 mit 0,4 Mio. Euro am niedrigsten und im Jahr 2019 mit 10,8 Mio. Euro am höchsten.

Bei den investiven Ermächtigungsübertragungen positioniert sich die Gemeinde Merzenich im interkommunalen Vergleich 2023 wie folgt:

#### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2023



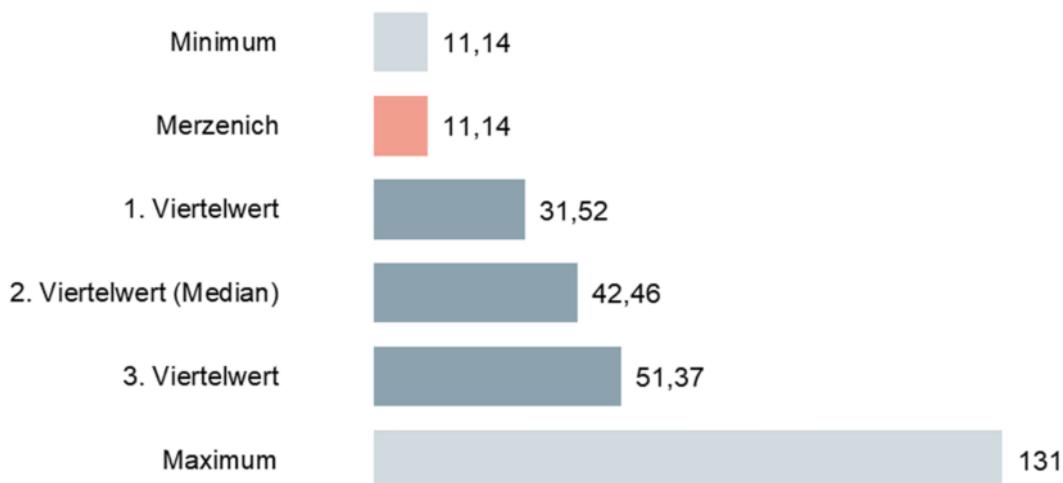
In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2023 positioniert sich die Gemeinde Merzenich bei den investiven Ermächtigungsübertragungen mit 735 Euro je Einwohner über dem 3. Viertelwert. Die Gemeinde gehört somit im Jahr 2023 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen im interkommunalen Vergleich.

In welchem Verhältnis der fortgeschriebene Ansatz zum Ist-Ergebnis steht, zeigt nachfolgend der Grad der Inanspruchnahme.

#### **Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2023**



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Dieser war im Jahr 2017 mit vier Prozent am niedrigsten und im Jahr 2020 mit 48 Prozent am höchsten. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde in den meisten Jahren deutlich unter dem Median. Im Jahr 2023 bildet die Gemeinde sogar das Minimum im interkommunalen Vergleich.

Die Transparenz und Verlässlichkeit der gemeindlichen Haushaltsplanung werden durch einen geringen Grad der tatsächlichen Inanspruchnahme geplanter Mittel beeinträchtigt. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss zudem ein Bauzeitplan hervorgehen, den die Veranschlagung im Finanzplan widerspiegeln soll. Nach Aussage der Gemeinde werden die Investitionsauszahlungen bestmöglich im Sinne des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW geplant.

Gleichwohl zeigt sich in der Praxis ein anderes Bild. Die Investitionsliste der Gemeinde ist umfangreich und im Rahmen der Haushaltsaufstellung werden zahlreiche Projekte in den Finanzplan aufgenommen. Dies geschieht nach Aussage der Gemeinde häufig unter der Annahme, dass für die veranschlagten Investitionen auch Fördermittel bereitgestellt werden. Des Weiteren werden diese häufig unabhängig von ihrer kurz- bis mittelfristigen Umsetzbarkeit berücksichtigt. Insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass ein Großteil dieser Maßnahmen tatsächlich realisiert werden kann. Zudem kam es nach Aussage der Gemeinde in der Vergangenheit schon vor, dass Fördermittel nicht gewährt wurden und die geplante Investition nicht umgesetzt wurde. Dies wirkt sich nachteilig auf die Aussagekraft und Steuerungsfunktion der Haushaltsplanung aus.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher bzw. möglichst korrespondierend zur späteren jährlichen Umsetzung veranschlagen.

## 1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.5.2.1 Kreditmanagement

► **Feststellung**

Die Gemeinde Merzenich hat keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement.

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

#### Kreditportfolio Gemeinde Merzenich 2023

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	8.075
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	3.600
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	15
Anzahl Kreditgeber	3

Die **Gemeinde Merzenich** hat 2023 vergleichsweise hohe Verbindlichkeiten sowohl aus Investitions- als auch aus Liquiditätskrediten. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio der Gemeinde nicht.

Die Gemeinde hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement (z.B. Dienstanweisung oder Richtlinie) festgelegt. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Merzenich dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu strategischen Vorgaben, Entscheidungsbefugnissen und Verfahrensregelungen definieren und diesen in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich fixieren.

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

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

Die Gemeinde kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum 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 Merzenich in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>7</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>8</sup>

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

So orientiert sich die Gemeinde bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. In der Praxis holt sie verschiedene Angebote ein und berücksichtigt dabei auch unterschiedliche Laufzeiten. Die Entscheidungsfindung wird dokumentiert und der Politik regelmäßig berichtet. Aktuell erfolgt die Bearbeitung in einer Excel-Datei. Perspektivisch beabsichtigt die Gemeinde jedoch, diesen Prozess durch die Einführung einer entsprechenden Softwarelösung zu optimieren.

### 1.5.2.2 Anlagemanagement

#### ► Feststellung

Auch für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Merzenich keinen schriftlichen Handlungsrahmen.

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

#### Geldmittel und -anlagen Gemeinde Merzenich 2023

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.540
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	259

<sup>7</sup> Deutscher Städetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>8</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, [www.kgst.de](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022.

Die **Gemeinde Merzenich** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Merzenich 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 Merzenich beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

#### ► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte auch für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen entwickeln und diesen vom Rat beschließen lassen. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken und könnte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie verschriftlicht oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden.

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

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 Merzenich 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 Merzenich 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 Merzenich kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>9</sup> könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinhaltung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinhaltung 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 Merzenich kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Bezeichnungsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, welche die Gemeinde in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

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

## 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
<b>Haushaltssituation</b>		
F1	Die Gemeinde hat in den vergangenen Jahren größtenteils negative Jahresergebnisse verzeichnet. Angesichts der für die kommenden Jahre weiterhin geplanten hohen Defizite, des niedrigen Eigenkapitals sowie bestehender haushaltswirtschaftlicher Risiken besteht dringender Handlungsbedarf, um die Haushaltssituation nachhaltig zu stabilisieren.	29

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

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Merzenich in vergleichsweise hohem Maße. Zugleich gelingt es ihr in geringerem Umfang als der weit überwiegenden Mehrzahl der Vergleichskommunen, das geplante Investitionsvolumen umzusetzen. Zudem hat die Gemeinde Merzenich bisher keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen.	42	E1.1	Die Gemeinde sollte gemeinsam mit dem Rat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen beschließen. Auf dieser Grundlage kann die Verwaltung anschließend eine Dienstanweisung erlassen.	42
			E1.2	Die Gemeinde Merzenich sollte investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher bzw. möglichst korrespondierend zur späteren jährlichen Umsetzung veranschlagen.	45
F2	Die Gemeinde Merzenich hat keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement.	45	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu strategischen Vorgaben, Entscheidungsbefugnissen und Verfahrensregelungen definieren und diesen in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie schriftlich fixieren.	46

Feststellung			Seite	Empfehlung			Seite
F3	Auch für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Merzenich keinen schriftlichen Handlungsrahmen.		47	E3	Die Gemeinde Merzenich sollte auch für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen entwickeln und diesen vom Rat beschließen lassen. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken und könnte in einer Dienstanweisung oder Richtlinie verschriftlicht oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden.		48

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

Kennzahlen	Merzenich 2018	Merzenich aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	100,3	92,96	77,50	97,79	101	106	128	29
Eigenkapitalquote 1	29,9	21,26	-0,67	22,80	35,07	40,55	55,20	32
Eigenkapitalquote 2	78,2	68,60	40,50	61,46	69,58	73,09	83,09	32
Fehlbetragsquote	./.	2,64	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	47,6	37,52	18,14	28,36	32,26	40,73	51,96	32
Abschreibungsintensität	7,2	6,65	6,42	8,37	9,71	11,13	14,43	27
Drittfinanzierungsquote	78,4	78,50	39,54	56,71	67,35	77,48	86,43	25
Investitionsquote	39,3	104	66,15	132	158	207	513	31
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	98,2	94,54	65,65	86,89	96,50	105	116	31
Liquidität 2. Grades	248,9	46,17	8,02	51,21	87,11	233	942	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,9	9,87	1,73	5,57	7,61	11,91	28,41	31

Kennzahlen	Merzenich 2018	Merzenich aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,4	0,48	0,01	0,18	0,44	0,80	3,25	29
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	49,5	49,53	42,02	52,61	60,47	68,23	78,08	25
Zuwendungsquote	8,6	15,60	6,69	11,44	18,72	24,06	34,44	28
Personalintensität	22,7	27,03	13,48	15,68	17,58	19,58	37,99	29
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,5	12,65	11,19	16,24	19,76	21,61	27,25	29
Transferaufwandsquote	52,1	48,80	34,21	40,37	42,69	48,12	51,66	29

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

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

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

**Tabelle 4: Jahresergebnisse und Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Merzenich in Tausend Euro 2017 bis 2023**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-760	232	-641	373	-772	-746	-504
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG	-760	232	-641	-170	-1.419	-4.362	-2.285

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

Jahr	Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	-77,32	-184	-77,32	-18,64	2,75	275	25
2018	23,82	-311	-12,13	44,50	122	774	41
2019	-65,53	-1.331	32,31	89,42	155	526	41
2020	37,78	-316	-16,68	75,38	146	700	41
2021	-77,45	-293	19,13	85,16	150	473	41
2022	-73,50	-131	68,85	163	248	612	39
2023	-48,40	-685	-8,36	46,81	207	981	32

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	21.212	21.447	20.791	21.165	20.468	19.112	18.636
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>21.212</b>	<b>21.447</b>	<b>20.791</b>	<b>21.165</b>	<b>20.468</b>	<b>19.112</b>	<b>18.636</b>
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	0	0	0	543	647	3.616	1.780
<b>Eigenkapital 1 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG</b>	<b>21.212</b>	<b>21.447</b>	<b>20.791</b>	<b>20.622</b>	<b>19.278</b>	<b>14.307</b>	<b>12.050</b>
Sonderposten für Zuwendungen	22.190	21.586	21.018	30.149	29.880	30.030	30.143
Sonderposten für Beiträge	12.337	13.167	12.735	12.233	11.815	11.345	11.356
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>55.739</b>	<b>56.201</b>	<b>54.543</b>	<b>63.548</b>	<b>62.163</b>	<b>60.488</b>	<b>60.134</b>
<b>Eigenkapital 2 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG</b>	<b>55.739</b>	<b>56.201</b>	<b>54.543</b>	<b>63.004</b>	<b>60.973</b>	<b>55.682</b>	<b>53.548</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>75.518</b>	<b>81.436</b>	<b>82.454</b>	<b>87.133</b>	<b>85.214</b>	<b>83.325</b>	<b>87.662</b>

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital	21.212	21.447	20.791	21.165	20.468	19.112	18.636	14.234	13.523	3.558	3.381	3.214
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>21.212</b>	<b>21.447</b>	<b>20.791</b>	<b>21.165</b>	<b>20.468</b>	<b>19.112</b>	<b>18.636</b>	<b>14.234</b>	<b>13.523</b>	<b>3.558</b>	<b>3.381</b>	<b>3.214</b>
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	0	0	0	543	647	3.616	1.780	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG</b>	<b>21.212</b>	<b>21.447</b>	<b>20.791</b>	<b>20.622</b>	<b>19.278</b>	<b>14.306</b>	<b>12.050</b>	<b>14.234</b>	<b>13.523</b>	<b>3.558</b>	<b>3.381</b>	<b>3.214</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Merzenich in Tausend Euro 2017 bis 2023**

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	7.599	13.263	15.767	11.369	11.792	11.488	16.163
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	0	0	0	0	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Gemeinde Merzenich</b>	<b>7.599</b>	<b>13.263</b>	<b>15.767</b>	<b>11.369</b>	<b>11.792</b>	<b>11.488</b>	<b>16.163</b>

**Tabelle 9: Schulden Gemeinde Merzenich in Tausend Euro 2017 bis 2023**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.763	6.230	6.268	9.058	8.877	8.481	8.075

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	3.600
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	414	472	688	768	237	278	714
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	108	51	0	66	248	9	0
Sonstige Verbindlichkeiten	95	98	133	386	372	220	567
Erhaltene Anzahlungen	4.219	6.411	8.677	1.091	2.057	2.500	3.207
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>7.599</b>	<b>13.263</b>	<b>15.767</b>	<b>11.369</b>	<b>11.792</b>	<b>11.488</b>	<b>16.163</b>
Rückstellungen	8.894	8.734	8.961	9.072	7.962	8.178	8.261
Sonderposten für den Gebührenausgleich	1.081	930	869	813	837	643	549
<b>Schulden</b>	<b>17.574</b>	<b>22.928</b>	<b>25.597</b>	<b>21.253</b>	<b>20.591</b>	<b>20.309</b>	<b>24.974</b>
Forderungen	1.027	2.615	1.496	1.726	2.274	1.206	1.193
Liquide Mittel	7.333	9.656	8.411	7.425	4.108	336	2.801
<b>Effektive Schulden</b>	<b>9.214</b>	<b>10.656</b>	<b>15.690</b>	<b>12.103</b>	<b>14.210</b>	<b>18.767</b>	<b>20.979</b>
Ausleihungen	506	855	887	870	890	912	933
Wertpapiere des Anlagevermögens	41	41	41	41	41	41	41
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Vermögensgegenstände	0	0	0	0	0	0	0
<b>Erweiterte Effektivverschuldung</b>	<b>8.668</b>	<b>9.760</b>	<b>14.763</b>	<b>11.192</b>	<b>13.279</b>	<b>17.814</b>	<b>20.005</b>

**Tabelle 10: Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Merzenich in Tausend Euro 2017 bis 2023**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Liquide Mittel	7.332	9.656	8.410	7.424	4.108	336	2.801	-1.051	-2.301	-7.172	-10.637	-12.696

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.762	6.230	6.268	9.058	8.877	8.481	8.074	11.996	16.530	15.965	15.399	14.833
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	3.600	8.000	13.000	13.000	13.000	13.000

## 2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Merzenich im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

#### Zahlungsabwicklung

In der Zahlungsabwicklung erzielt die Gemeinde Merzenich im Jahr 2023 geringere **Aufwendungen je Einzahlung** als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Günstig auf diese Positionierung wirkt sich aus, dass vergleichsweise viele **Einzahlungen je Vollzeit-Stelle** bearbeitet werden.

Neben den eigenen Aufgaben der Zahlungsabwicklung übernimmt die Gemeinde auch **Aufgaben für Dritte**. Für diese Aufgaben hat sie allerdings bisher noch keine schriftliche Vereinbarung getroffen und erhält auch keine Entschädigung. Zusätzliches Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW beim **Automatisierungsgrad**. Bisher verbucht die Gemeinde die täglich anfallenden Einzahlungen manuell und nutzt noch nicht die Möglichkeit, diese automatisiert einzulesen. Positiv ist, dass Merzenich zum Prüfungszeitpunkt mit rund 86 Prozent den höchsten Anteil an **Lastschriften** an den Einzahlungen aufweist. Bei den **ungeklärten Einzahlungen** gibt es für die Gemeinde allerdings noch Optimierungspotenzial. Im Vergleich hat sie eine hohe Anzahl von neuen ungeklärten Einzahlungen. Dies sorgt für einen unnötigen Mehraufwand in der Zahlungsabwicklung. Verantwortlich hierbei sind nach Aussage der Gemeinde ausbleibende Sollstellungen.

Der **Prozess** im Umgang mit den Forderungen ist in der Gemeinde Merzenich gut strukturiert. Sie muss im Vergleich zwar viele Forderungen mahnen, die Erfolgsquote bei den Mahnungen ist hierbei aber überdurchschnittlich gut. Potenzial zur Verbesserung sieht die gpaNRW im Bereich des **ePayments**. Die Gemeinde nutzt das ePayment bisher nur in einem vergleichsweise geringen Umfang und hat zudem noch keine schriftlichen Regelungen verfasst.

#### Vollstreckung

Auch im Bereich der Vollstreckung schafft es die Gemeinde Merzenich im Jahr 2023 mit vergleichsweise geringen **Aufwendungen** eine hohe Zahl an **Vollstreckungsforderungen** abzuwickeln. Die Vollstreckung übernimmt seit dem Jahr 2020 die Stadt Kerpen für die Gemeinde Merzenich. Obwohl die Erfolgsquote im Mahnwesen vergleichsweise gut ist, liegt der Anteil der neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle über dem Median. Mehr als die Hälfte der abgewickelten Vollstreckungsforderungen bearbeitet die Gemeinde im Rahmen von Amts- und Vollstreckungshilfe. Der Anteil der Niederschlagungen liegt bei fast fünf Prozent und ist damit im interkommunalen Vergleich höher als bei den meisten Kommunen. Daran ist gut zu erkennen,

dass die Gemeinde sich intensiv mit ihren Fällen auseinandersetzt. Auch wenn die bestehenden Vollstreckungsforderungen in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen sind, ist der Bestand im Jahr 2023 im Vergleich zu den anderen Kommunen überdurchschnittlich hoch.

## 2.2 Aufbau des Teilberichtes

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

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

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

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 2.3 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Prüfung untergliedert sich in die zwei Handlungsfelder

- Zahlungsabwicklung und
- Vollstreckung.

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

## 2.4 Zahlungsabwicklung

- Die Gemeinde Merzenich hat vergleichsweise geringe Aufwendungen und bearbeitet überdurchschnittlich viele Einzahlungen je Vollzeit-Stelle.

### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich verbucht die täglich anfallenden Einzahlungen manuell. Dies führt gegenüber einem automatisierten Einlesen zu einem höheren Aufwand. Zudem übernimmt sie Aufgaben der Zahlungsabwicklung für Dritte, ohne hierfür eine Kostenerstattung vereinbart zu haben.

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

Die Aufgaben der Zahlungsabwicklung sind vielfältig. Grundsätzlich ist auch die Vollstreckung der Zahlungsabwicklung zuzuordnen. Die gpaNRW stellt diese Inhalte getrennt dar. Zunächst wird auf die Zahlungsabwicklung eingegangen. Zu den Tätigkeiten i. e. S. zählen wir im Wesentlichen die

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

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

Auf die Tätigkeiten der Vollstreckung wird im Kapitel „Wirtschaftlichkeit Vollstreckung“ näher eingegangen.

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

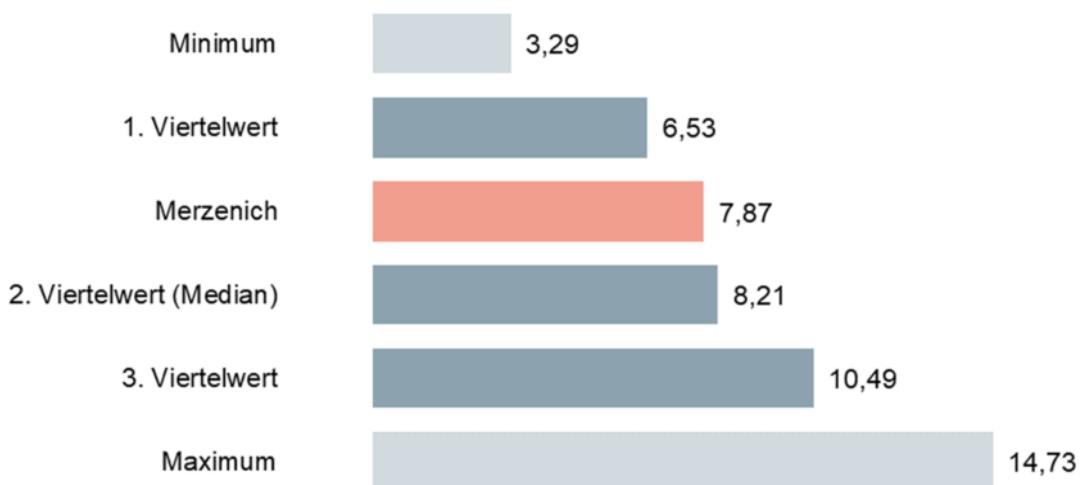
## 2.4.1 Aufwendungen

Die **Gemeinde Merzenich** setzte 2023 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 1,14 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Für den Overhead wurden keine Stellenanteile angegeben, da diese nach Aussage der Gemeinde zu gering sind.

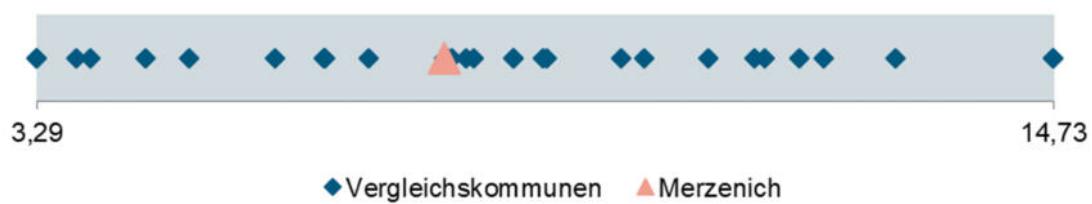
Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>10</sup> in Höhe von 81.968 Euro in 2023.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 7,87 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Merzenich damit wie folgt:

**Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2023**



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



Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen werden die KGSt-Pauschalwerte<sup>11</sup> zu Grunde gelegt. Darüberhinausgehende Sachaufwendungen wurden bei der Berechnung berücksichtigt. Die Gemeinde Merzenich hat in den Jahren 2020 bis 2023 vergleichsweise geringe Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro. Im Jahr 2019 lagen diesen

<sup>10</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

<sup>11</sup> KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung

leicht über dem Median. Die Gründe für einen niedrigen Wert bei den Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung können in niedrigen Aufwendungen oder einer hohen Anzahl von Einzahlungen begründet sein. Die Anzahl der Stellen sind vergleichsweise hoch und positionieren sich bei der Sachbearbeitung über dem 3. Viertelwert. Auf die Einzahlungen wird im nachstehenden Abschnitt näher eingegangen.

## 2.4.2 Einzahlungen

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

Wir erfassen alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten, die eine Kommune zu verwalten hat. Dies umfasst auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel. Eine Einzahlung kann mehrere Forderungen betreffen. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

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

### Einzahlungen auf den Geschäftskonten Merzenich 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	10.968	8.492	8.785	9.153	10.414
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	2.176	2.344	2.753	3.047	3.047
Lastschriften* in den Lastschriftläufen	64.898	65.195	67.001	65.718	66.390

\* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

Die gesamten Einzahlungen auf allen Geschäftskonten schwanken im Zeitverlauf der Jahre 2019 bis 2023. Der Grund liegt nach Aussage der Gemeinde in der Corona-Pandemie.

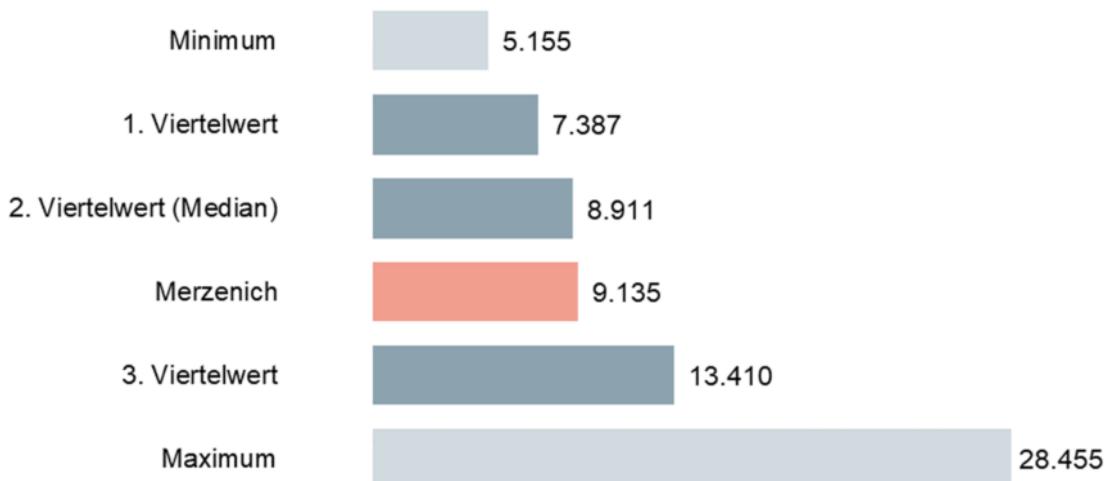
Bei den Einzahlungen für Dritte handelt es sich um Einzahlungen für den Trägerverein einer Kindertagesstätte. Die Gemeinde Merzenich nimmt somit neben den ihr gesetzlich übertragenen eigenen und auftragsweise zu erledigenden Aufgaben noch teilweise die Zahlungsabwicklung für die o.g. Einrichtung wahr. Eine Kostenerstattung wurde bisher nicht vereinbart und erhält die Gemeinde auch nicht. Im Jahr 2023 betragen die Aufwendungen je Einzahlung 7,87 Euro je Einzahlung. Für eine Kostendeckung im Jahr 2023 wäre somit insgesamt ein Betrag von 23.980 Euro zu leisten.

#### ► Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte für die Übernahme von Aufgaben Dritter entsprechend § 23 Abs. 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW eine angemessene Entschädigung vereinbaren.

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

#### **Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2023**



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



In der Gemeinde Merzenich werden vergleichsweise viele Einzahlungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet.

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

#### **Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent 2023**

Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,00	40,22	90,00	25

Nach Aussage der Gemeinde Merzenich nutzt diese bisher keine automatisiert eingelesenen Daten. Die täglich anfallenden Einzahlungen werden daher täglich manuell verbucht. Dies führt zwangsläufig zu einem Mehrbedarf an personellen Ressourcen.

Die Gemeinde hat sich bereits mit der Einführung einer automatisierten Zahlungsabwicklung auseinandergesetzt. Nach eigener Einschätzung wird eine Umsetzung zum aktuellen Zeitpunkt als nicht zielführend eingeschätzt, da kein ausreichender Mehrwert im Verhältnis zum Aufwand gesehen wird.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte die Möglichkeit einer automatisierten Zahlungsabwicklung weiterhin im Blick behalten und eine Umsetzung in regelmäßigen Abständen überprüfen, um so auf Veränderungen reagieren zu können.

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

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

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

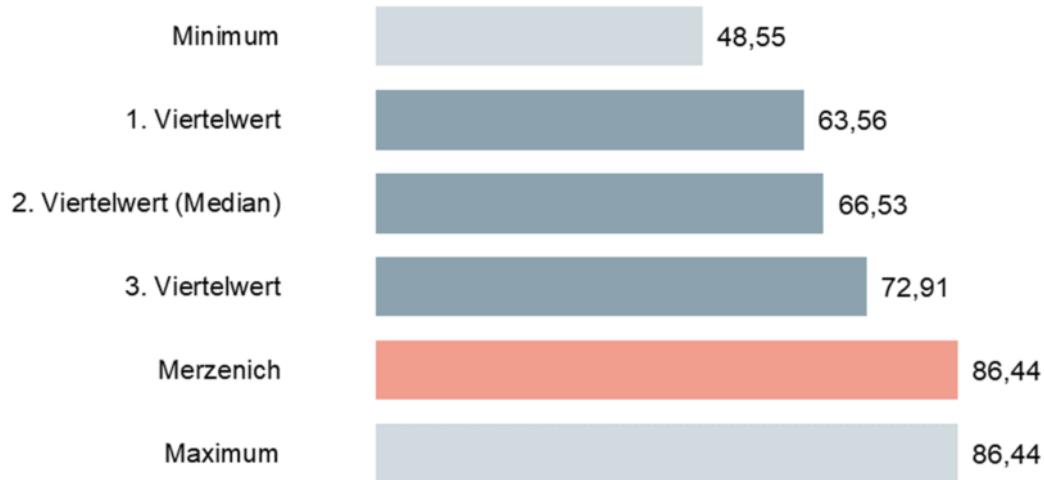
#### **2.4.2.1 SEPA-Lastschrift**

- Die Gemeinde Merzenich nutzt in hohem Maße die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift. Im interkommunalen Vergleich hat sie in Relation zur Anzahl der Einzahlungen den höchsten Anteil an Lastschriften.

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

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

### Anteil Lastschriften an Einzahlungen in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Gemeinde Merzenich** macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates Gebrauch.

Im interkommunalen Vergleich ist Merzenich die Gemeinde mit dem höchsten Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten. Diese Einschätzung bestätigt die Gemeinde. Sie versucht in allen Bereichen, in denen es möglich ist, das Verfahren anzubieten und die Zahlenden regelmäßig auf diese Möglichkeit hinzuweisen.

#### 2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

##### ► Feststellung

Eine vergleichsweise hohe Anzahl von neuen ungeklärten Einzahlungen sorgt für einen unnötigen Mehraufwand in der Zahlungsabwicklung für die Gemeinde. Verantwortlich dafür sind ausbleibende Sollstellungen. Die Gemeinde Merzenich kommt der Verpflichtung der vollständigen Erfassung und rechtzeitigen Durchsetzung ihrer Forderungen nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW nicht nach.

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

*Sobald eine Forderung entsteht, sollte daher unverzüglich die Sollstellung durch die jeweils zuständige Organisationseinheit erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind und*

*unnötiger Aufwand vermieden wird. Ungeklärte Zahlungsausgänge sollten eine Ausnahme darstellen.*

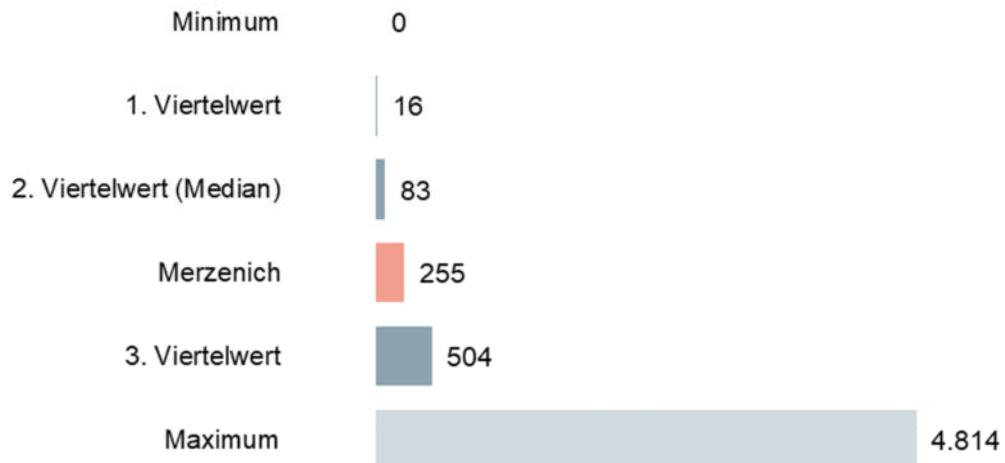
#### Ungeklärte Ein- und Auszahlungen Merzenich 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Neue ungeklärte Einzahlungen	235	238	193	259	266
Neue ungeklärte Auszahlungen	5,00	4,00	0,00	4,00	2,00
Bestehende ungeklärte Einzahlungen zum Stichtag*	3,00	4,00	3,00	2,00	5,00
Bestehende ungeklärte Auszahlungen zum Stichtag*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

\* Stichtag 01.01. eines jeden Jahres

In 2023 ergaben sich über das Jahr für die **Gemeinde Merzenich** insgesamt 268 ungeklärte Ein- und Auszahlungen. Die Gemeinde schafft es fast vollständig, diese ungeklärten Ein- und Auszahlungen zum Stichtag (01.01. eines jeden Jahres) jeweils abzuarbeiten.

#### Neue ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Verhältnis zu den Einzahlungen hat die Gemeinde Merzenich vergleichsweise viele ungeklärte Zahlungseingänge über das Jahr. Dabei ist der hohe Vergleichswert darauf zurückzuführen, dass es im Bereich der Zahlungseingänge immer wieder zu fehlenden Sollstellungen kommt. Positiv ist aber, dass die angefallenen Sachverhalte bis zum jeweiligen Stichtag fast vollständig abgearbeitet werden können. Dennoch ist festzustellen, dass die Bearbeitung von ungeklärten Zahlungseingängen erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen bindet.

Um der Anforderung des § 23 Abs. 1 KomHVO NRW gerecht zu werden und zeitnah eine Erfassung der Forderung vorzunehmen, bedarf es der Mitwirkung der dezentralen Organisationseinheiten. Zum einen ist die Sollstellung Aufgabe der Fachämter. Sie ist Grundvoraussetzung für die Erfassung der Forderungen und die Automatisierung von Zahlungseingängen. Die Automatisierung führt zur Vermeidung von unnötigen manuellen Nacharbeiten. Aktuell lösen die fehlenden Annahmeanordnungen eine hohe Zahl an neuen ungeklärten Zahlungseingängen aus. Zum anderen ist der Finanzbereich bei der Auflösung der ungeklärten Zahlungseingänge auf die Fachämter angewiesen. Beides bindet unnötig Personalressourcen sowohl in der Zahlungsabwicklung als auch in den Fachämtern.

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

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Einzahlungen reduziert wird. Sobald eine Forderung oder auch Verbindlichkeit entsteht, sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.

#### 2.4.3 Prozessbetrachtungen

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

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

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

### 2.4.3.1 Prozess Umgang mit Forderungen

- Die Gemeinde Merzenich verfolgt ihre Forderungen gut strukturiert. Die Gemeinde muss zwar vergleichsweise viele Forderungen mahnen, die Erfolgsquote bei den Mahnungen ist hierbei überdurchschnittlich gut.

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

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

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

#### Fristen und Mahnintervalle Merzenich

Kennzahl	Merzenich	Minim um	1. Vier telwert	2. Vier telwert (Median)	3. Vier telwert	Maxi mum	Anzahl Werte
Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung	14	7	14	21	28	34	25
Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf	30	1	10	14	14	60	25
Tage zwischen den Mahnläufen	14	7	14	14	30	90	25
Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung	14	14	14	14	21,25	60	24

Die **Gemeinde Merzenich** hat für ihre Forderungen ein Zahlungsziel von 14 Tagen vereinbart. Wurde die Forderung nicht innerhalb dieses Zeitintervalls beglichen, wird diese nach 30 Tagen für den Mahnlauf berücksichtigt. Nach erfolgtem Mahnlauf vergehen vierzehn Tage. Verstreicht diese Frist ohne Zahlungseingang oder Kontaktaufnahme des Schuldners bzw. der Schuldnerin, geht die Forderung in die Vollstreckung über.

Der beschriebene Prozess zeigt, dass die Gemeinde ihre Forderungen zeitnah und gut strukturiert verfolgt.

### Ergänzende Kennzahlen Mahnwesen in Prozent Merzenich 2023

Kennzahl	Merzenich	Minim.	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maxim.	Anzahl Werte
Anteil Mahnungen an Einzahlungen	16,21	0,00	9,11	11,43	15,20	24,39	25
Erfolgsquote Mahnungen	68,96	10,61	52,42	66,05	80,29	89,49	21

Im Jahr 2023 entfielen in Merzenich auf 10.414 Einzahlungen 1.688 Mahnungen. Interkommunal musste damit ein hoher Anteil der Forderungen gemahnt werden. Bei der Mehrzahl der im Vergleich enthaltenen Kommunen müssen weniger Forderungen gemahnt werden. Auch in den anderen Jahren ist der Anteil der Mahnungen an den Einzahlungen überdurchschnittlich hoch.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger wird nachfolgend die Vollstreckung belastet. Die Erfolgsquote Mahnung zeigt auf, wie viele Schuldnerinnen und Schuldner auf die Mahnung reagieren, bevor die überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben werden. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen liegt in Merzenich leicht über dem Median.

#### 2.4.3.2 Prozess E-Payment

##### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich nutzt in einem vergleichsweise geringen Umfang die Möglichkeiten des E-Payment. Schriftliche Regelungen hat sie noch nicht verfasst.

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

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

Die **Gemeinde Merzenich** nutzt das Angebot von E-Payment nach eigener Aussage derzeit nur in einem geringen Maße. Bisher kommt es im Einwohnermeldeamt und im Standesamt zum Einsatz. Darüber hinaus setzt die Gemeinde E-Payment aktuell nicht ein. Des Weiteren sehen auch die bestehenden Dienstanweisungen bisher keine konkreten Regelungen zum E-Payment vor. Dabei ist der Einsatz in nahezu allen Bereichen denkbar und beschränkt sich nicht nur auf die sofortige Zahlung von Leistungen. Die Gemeinde misst dem Thema aber eine relevante Bedeutung bei und will sich zukünftig mit dem weiteren Ausbau in der Verwaltung beschäftigen. Mit der Einführung oder dem Ausbau von digitalen Leistungen wird die Gemeinde verpflichtet, das E-Payment auszubauen.

Digitale Bezahlmethoden tragen dazu bei, dass der Aufwand für die Zahlungspflichtigen gering ist und die Zahlung sofort erledigt werden kann. Das erhöht die Zahlungsbereitschaft und reduziert die Gefahr von vergessenen Zahlungsverpflichtungen. Zudem werden Zahlungen im E-

Payment häufig schneller verbucht und die Überschreitung von Fälligkeiten wird reduziert. Die genannten Aspekte können dabei als Ziele fungieren und von der Gemeinde festgelegt werden.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens ausweiten und entsprechende schriftliche Regelungen treffen.

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

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

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

## 2.5 Vollstreckung

- Im Jahr 2023 wickelt die Gemeinde Merzenich mit vergleichsweise geringen Aufwendungen eine hohe Anzahl Vollstreckungsfälle je Vollzeit-Stelle ab.

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

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

Zu den Aufgaben der Vollstreckung zählen vor allem die

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

### 2.5.1 Aufwendungen

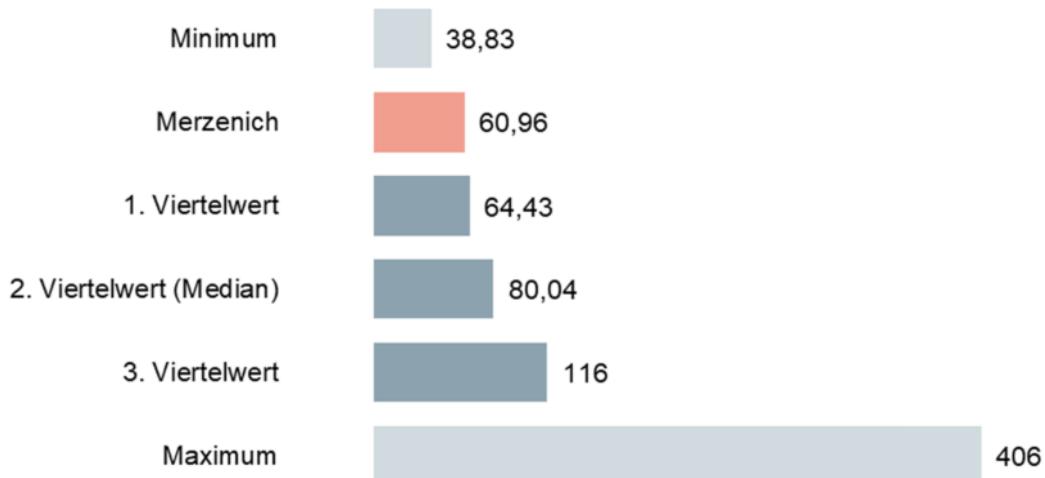
Ab dem 01. Januar 2020 hat die Stadt Kerpen die Vollstreckung für die Gemeinde Merzenich übernommen.

Die Stadt Kerpen setzte im Jahr 2023 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen insgesamt 0,7 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Für den Overhead wurden keine Stellenanteile angegeben, da diese nach Aussage der Stadt zu gering sind.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>12</sup> in Höhe von 53.340 Euro in 2023.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 60,96 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Merzenich damit wie folgt:

#### Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2023



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

<sup>12</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.



Die **Gemeinde Merzenich** hat vergleichsweise geringe Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Grund hierfür ist die vergleichsweise hohe Anzahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen.

Im Zeitverlauf des Betrachtungszeitraums 2019 bis 2023 positionieren sich die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung unterschiedlich hoch. Dies liegt an den Schwankungen der Vollstreckungsforderungen, welche im nächsten Abschnitt näher betrachtet werden.

## 2.5.2 Vollstreckungsforderungen

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

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

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

### Entwicklung der Vollstreckungsforderungen Gemeinde Merzenich 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar	1.350	1.257	873	849	828
Erhaltene neuen Vollstreckungsforderungen	851	929	710	766	831
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen	465	510	576	380	875

Der Rückgang der erhaltenen neuen Vollstreckungsforderungen ist in den Jahren 2021 und 2022 auf die Corona-Pandemie zurückzuführen.

Bei der Entwicklung der Vollstreckungsforderungen ist die gesetzliche Änderung im Zusammenhang mit den Forderungen des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) zu berücksichtigen.

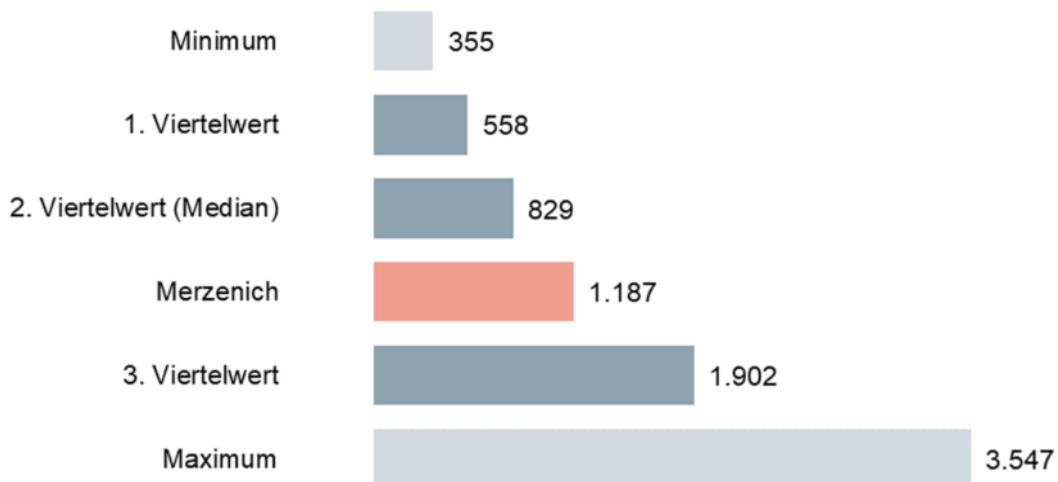
Zum 01. Dezember 2021 wurde der WDR selbst zur Vollstreckungsbehörde. Stufenweise wurde die Aufgabe der Vollstreckung der WDR-Forderungen damit in die Zuständigkeit des WDR

übertragen. Zum 01. Januar 2024 ist die Übertragung abgeschlossen. Auch die an die Kommunen in Auftrag gegebenen „Altfälle“ sind von diesen zurück zu geben. Die Übertragungen der WDR-Forderungen in der Gemeinde Merzenich hat zum 01. Januar 2023 stattgefunden.

### 2.5.2.1 Neue Vollstreckungsforderungen

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

**Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2023**



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



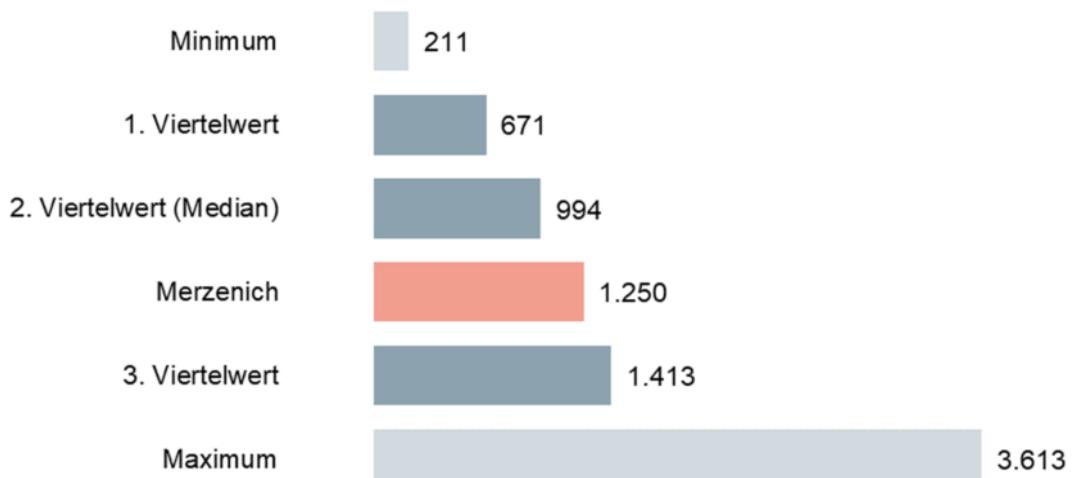
Auch in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraums, außer im Jahr 2021, positionieren sich die neuen Vollstreckungsforderungen überdurchschnittlich hoch. Im Jahr 2021 liegen diese am

Median. Das bedeutet, dass die **Gemeinde Merzenich** in den meisten Jahren überdurchschnittlich viele neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Dies kann zum einen an einem vergleichsweise niedrigen Anteil an Vollzeitstellen liegen oder an einer hohen Anzahl an Vollstreckungsforderungen. In der Gemeinde Merzenich sind maßgeblich die die Vollstreckungsforderungen für dieses Ergebnis verantwortlich.

### 2.5.2.2 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

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

**Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023**



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



Die Vollstreckung wickelt im Vergleich mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle ab, als die meisten anderen im Vergleich enthaltenen Kommunen. Wie bei den neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle auch, liegen die abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle in den Vorjahren unter dem Median. Auch hier liegt dies nicht an den Vollzeitstellen, sondern an der Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen.

Die nachfolgend dargestellten Kennzahlen geben einen Überblick, wie die Abwicklung der Vollstreckungsforderungen in Merzenich erfolgt.

#### Ergänzende Kennzahlen zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen 2023

Kennzahl	Merze-nich	Minи-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	40,46	20,08	42,37	56,79	66,58	94,45	23
Anteil Niederschlagungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	4,69	0,00	0,00	0,60	1,95	8,29	24
Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	54,86	2,44	26,18	41,04	51,32	78,28	24

Von den abgewickelten Vollstreckungsforderungen entfallen mehr als die Hälfte auf abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe.

Bei den eigenen abgewickelten Vollstreckungsforderungen ist gut zu erkennen, dass die Gemeinde sich intensiv mit ihren Fällen auseinandersetzt, da der Anteil an Niederschlagungen vergleichsweise hoch ist.

Den Anteil der erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den gesamt erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen stellen wir als Erfolgsquote in der Vollstreckung dar.

Die Erfolgsquote in der Vollstreckung liegt in Merzenich mit 89,62 Prozent unter dem Median.

In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

#### Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent 2023

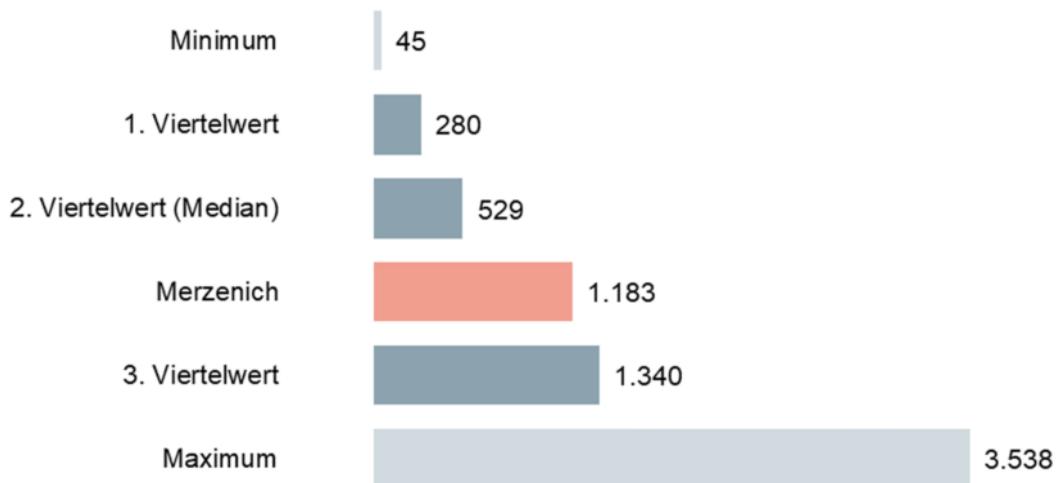


#### 2.5.2.3 Bestehende Vollstreckungsforderungen

Ein hoher Bestand an Vollstreckungsforderungen stellt grundsätzlich eine Belastung für die Beschäftigten in der Vollstreckungsstelle dar. Alle offenen Vollstreckungsforderungen sind zu

überwachen und in regelmäßigen Abständen sind neue Ermittlungen anzustellen. Zudem birgt insbesondere ein hoher Anteil an Ordnungswidrigkeiten eine erhöhte Gefahr von Verjährungen. Ziel der Kommune sollte es daher sein, den Bestand möglichst gering zu halten und die personellen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen.

#### Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023



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



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Bestand der Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle in der Gemeinde Merzenich überdurchschnittlich. Im Zeitverlauf ist allerdings zu erkennen, dass sich der Bestand an eigenen Vollstreckungsforderungen zum 1. Januar eines jeden Jahres im Zeitverlauf schon stark reduziert hat. Im Jahr 2019 lagen die bestehenden eigenen Vollstreckungsforderungen bei 1.300 und sind bis zum Jahr 2023 auf 778 zurückgegangen.

## 2.5.2.4 Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung

- Die Gemeinde Merzenich beauftragt grundsätzlich Dritte mit der Abnahme der Vermögensauskunft. Die Möglichkeit der Eintragung von Vollstreckungsschuldndern bzw. Vollstreckungsschuldnerinnen in das Schuldnerverzeichnis nutzt die Gemeinde aus wirtschaftlichen Gründen nicht.

### Vermögensauskunftsverfahren und Schuldnerverzeichnis Merzenich 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Selbst abgenommene Vermögensauskunftsverfahren	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sofortabnahmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Durch Dritte abgenommene Vermögensauskunftsverfahren	0,00	5,00	0,00	1,00	0,00
Anordnungen auf Eintragung in das Schuldnerverzeichnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Die Gemeinde Merzenich nutzt die Vermögensauskunft als Informationsquelle. Von der Selbstabnahme macht sie keinen Gebrauch.

Sie verzichtet bislang gänzlich darauf, die Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis einzutragen. Bisher wird das Schuldnerverzeichnis lediglich als Informationsquelle genutzt. Nach § 284 Abs. 9 Abgabenordnung (AO) wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Nach Rücksprache mit der Gemeinde teilt diese mit, dass es für sie in der Praxis keine Relevanz hat und sie deshalb aus wirtschaftlicher Sicht von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
<b>Zahlungsabwicklung</b>					
F1	Die Gemeinde Merzenich verbucht die täglich anfallenden Einzahlungen manuell. Dies führt gegenüber einem automatisierten Einlesen zu einem höheren Aufwand. Zudem übernimmt sie Aufgaben der Zahlungsabwicklung für Dritte, ohne hierfür eine Kostenerstattung vereinbart zu haben.	59	E1.1	Die Gemeinde Merzenich sollte für die Übernahme von Aufgaben Dritter entsprechend § 23 Abs. 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW eine angemessene Entschädigung vereinbaren.	61
			E1.2	Die Gemeinde Merzenich sollte die Möglichkeit einer automatisierten Zahlungsabwicklung weiterhin im Blick behalten und eine Umsetzung in regelmäßigen Abständen überprüfen, um so auf Veränderungen reagieren zu können.	63
F2	Eine vergleichsweise hohe Anzahl von neuen ungeklärten Einzahlungen sorgt für einen unnötigen Mehraufwand in der Zahlungsabwicklung für die Gemeinde. Verantwortlich dafür sind ausbleibende Sollstellungen. Die Gemeinde Merzenich kommt der Verpflichtung der vollständigen Erfassung und rechtzeitigen Durchsetzung ihrer Forderungen nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW nicht nach.	64	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Einzahlungen reduziert wird. Sobald eine Forderung oder auch Verbindlichkeit entsteht, sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.	66
F3	Die Gemeinde Merzenich nutzt in einem vergleichsweise geringen Umfang die Möglichkeiten des E-Payment. Schriftliche Regelungen hat sie noch nicht verfasst.	68	E3	Die Gemeinde sollte die Möglichkeit des E-Payment-Verfahrens ausweiten und entsprechende schriftliche Regelungen treffen.	69

## 3. Gremienarbeit

### 3.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW für das Prüfgebiet Gremienarbeit erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem Änderungen u.a. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung - EntschVO) sowie weiterer Regelungen zu digitalen bzw. hybriden Gremiensitzungen politisch diskutiert wurden. Die Prüfung greift den Normbestand zum 01. Januar 2024 auf. Spätere Anpassungen des Landesgesetzgebers bleiben bei der Kennzahlenerhebung unberücksichtigt.

#### Gremienarbeit

Die **Gremienstruktur** der Gemeinde Merzenich ist in erster Linie durch vergleichsweise viele freiwillige Fachausschüsse gekennzeichnet. Nach der Kommunalwahl 2020 wurden keine Veränderungen an der Ausschusssstruktur vorgenommen, jedoch die Anzahl der Ratsmitglieder reduziert, ohne das maximal mögliche Reduktionspotenzial auszuschöpfen. Die Gemeinde Merzenich sollte zeitnah überprüfen, ob die Hauptsatzung weiterhin rechtskonform ist, insbesondere bezüglich des entfallenen Jedermannsrechts. Seit 2023 ist das Jedermannsrecht entfallen, sodass Anregungen und Beschwerden nur noch von Einwohnern zulässig sind.

Das **Sitzungsmanagement** sieht vor, Sitzungen nur bei ausreichender Anzahl an Tagesordnungspunkten abzuhalten. Sitzungen finden somit nur statt, wenn ein konkreter Beratungsbedarf besteht und keine relevanten Themen unberücksichtigt bleiben. Während der Coronakrise stieg die Zahl der Dringlichkeitsentscheidungen, um handlungsfähig zu bleiben.

Die **Digitalisierung** der Gremienarbeit ist durch das Ratsinformationssystem und die Bereitstellung von Tablets fortgeschritten, was eine nahezu papierlose Arbeitsweise ermöglicht. Allerdings fehlt es noch an den technischen Voraussetzungen für digitale oder hybride Sitzungen, was die weitere Modernisierung der Gremienarbeit hemmt.

Die **Fraktionszuwendungen** werden den gesetzlichen Vorgaben entsprechend gewährt, jedoch ohne regelmäßige Bedarfsermittlung und mit eingeschränkter Kontrolle der Mittelverwendung. Hierzu besteht Handlungsbedarf.

Die Stadt erfüllt die **Veröffentlichungspflichten** gemäß § 7 KorruptionsbG NRW.

## 3.2 Aufbau des Teilberichtes

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

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

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

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der Prüfung Gremienarbeit der Gemeinde Merzenich steht eine interkommunale Be- trachtung und Standortbestimmung.

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die nachfolgenden Ziele:

- Standortbestimmung und vergleichende Darstellungen zur interkommunalen Einordnung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit,
- Darstellung von praxisnahen Optimierungsansätzen und Alternativen,
- Überprüfung der durch das Land NRW vorgegebenen Standards sowie das
- Hervorheben von Weiterentwicklungsmöglichkeiten durch die Digitalisierung der Gremienarbeit.

Die gpaNRW hat die erforderlichen Daten erhoben und im Austausch mit der Gemeinde Merzenich abgestimmt. Zudem haben wir die Arbeitsweise der Gemeinde Merzenich über einen standardisierten Fragebogen aufgenommen.

## 3.4 Profil Gremienarbeit

Die kommunale Gremienarbeit ist grundgesetzlich verankerter Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Auf der einen Seite wird sie stark geprägt durch landesgesetzliche Vorgaben. Andererseits beeinflussen individuelle örtliche Gegebenheiten sowie die kommunale Selbstverwaltung die Gremienarbeit der Gemeinde Merzenich. Die Arbeit der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften ist dabei vielschichtig. Sie wird durch Schlüsselakteure wie Parteien, Fraktionen, Verwaltung und Bürgerschaft geprägt. Die kommunale Gremienarbeit ist daher keine originäre oder alleinige Verwaltungstätigkeit, sondern ein Zusammenspiel der ehrenamtlichen Kommunalpolitik mit der Verwaltung.

Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen bzw. Sollvorstellungen betreffen oftmals sowohl die Verwaltung als auch die Vertretungskörperschaft und die darin enthaltenen Mandatstragenden.

Die Verwaltung unterstützt die Vertretungskörperschaft bei der Erfüllung ihres gesetzlichen und demokratischen Auftrags. Eine angemessene Unterstützung und Ausstattung sowie der damit verbundene Ressourceneinsatz sollten sich in erster Linie an der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Vertretungskörperschaft orientieren, sich dabei jedoch gleichzeitig in einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich maßvollen Rahmen bewegen.

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Aspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Dabei wollen wir ein repräsentatives, ganzheitliches Bild der örtlichen Gremienarbeit widerspiegeln und so die Basis für eine differenzierte interkommunale Standortbestimmung schaffen.

Die gpaNRW bewertet die folgenden Aspekte:

- **Gremienstruktur und Sitzungshäufigkeit:** Wie hoch ist die Gesamtzahl der örtlichen Gremien wie z.B. freiwillige und pflichtige Fachausschüsse, Interessenvertretungen oder Bezirksausschüsse? Wie viele Sitzungen der Gremien fanden im Jahresdurchschnitt statt? Wie viele Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern hat die Verwaltung in den letzten fünf Jahren bearbeitet?
- **Aufwendungen:** Wie hoch sind die Gesamtaufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohnerin und Einwohner? Wie stellen sich die Aufwendungen im interkommunalen Vergleich dar?
- **Zuwendungen:** Erfüllen die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder die gesetzlichen Mindeststandards?
- **Formale Anforderungen:** Hält die Verwaltung die vom Landesgesetzgeber normierten formalen Anforderungen an die örtliche Gremienarbeit ein?
- **Digitale Gremienarbeit:** Wie hoch ist der Digitalisierungsstand der örtlichen Gremienarbeit?
- **Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW:** Die Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Gemeinden, die Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sind verpflichtet, Auskunft im Rahmen der Korruptionsprävention gem. § 7 KorruptionsbG NRW zu erteilen. Erfüllen die Kommunen die jährliche Veröffentlichung in geeigneter Form?

### 3.4.1 Örtliche Gremienstrukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unterschiedliche Ausgestaltungen in der Gremienstruktur. Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es

im Ermessen der Vertretungskörperschaft den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Gerade hier bietet sich die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen und Prozesse zu optimieren. Ebenfalls regelt der Rat mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Befugnisse (i. d. R. durch eine Zuständigkeitsordnung). Zu den Mitgliedern der Ausschüsse (mit Ausnahme des Hauptausschusses) können die Ratsmitglieder auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger bestellen. Dabei darf die Zahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger die Zahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen (vgl. § 58 GO NRW).

- Die Gremienstruktur in der Gemeinde Merzenich ist gut organisiert.

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

- *Die Gremienstruktur sollte sich nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung orientieren und verwandte Themenbereiche in Ausschüssen konzentrieren. Die Kommune sollte zumindest einmal in einer Wahlperiode die freiwilligen Fachausschüsse, Interessensvertretungen und Bezirksausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüfen.*
- *Die Kommune sollte die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisieren.*
- *Die Vertretungskörperschaft sollte gem. § 3 KWahlG NRW regelmäßig zum Ende einer Wahlperiode prüfen, ob diese die Anzahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduzieren kann (Verkleinerung des Gemeinde- bzw. Stadtrates).*

Die Gremienstruktur einer Kommune wird unter anderem durch die Einwohnerzahl, die kommunale Selbstverwaltung sowie durch Wahlergebnisse beeinflusst. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich dar.

## Überblick über die Gremienstruktur 2023

Anzahl	Merzenich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ratsmitglieder	26	20	22	26	28	30	28
Überhang-/ Ausgleichsmmandate	0	0	0	0	1	2	28
Einzelratsmitglieder	2	0	0	0	1	2	28
Gruppen	2	0	0	0	0	1	28
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	19	2	16	24	33	47	45
Fraktionen	2	2	4	4	5	6	28
Pflichtige Fachausschüsse	2	2	2	3	3	4	45
Freiwillige Fachausschüsse	6	1	3	3	4	8	45
Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher	4	0	0	2	6	17	28
Bezirksausschüsse	0	0	0	0	0	8	28

Die **Gemeinde Merzenich** hat die pflichtigen sowie mehrere freiwillige Ausschüsse gebildet. Zu den pflichtigen Ausschüssen zählen der Haupt- und Finanzausschuss (HFA), der zentrale finanzielle und organisatorische Belange behandelt, sowie der Rechnungsprüfungsausschuss (RPA), der für die Finanzkontrolle der Gemeinde zuständig ist.

Die Gemeinde Merzenich hat darüber hinaus sechs freiwillige Ausschüsse eingerichtet. Dazu gehören der Ausschuss für Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung (AWS), der Ausschuss für Schule, Sport und Kultur sowie der Ausschuss für Bau, Planung und Umwelt, die jeweils spezifische kommunale Themenbereiche abdecken. Ein neuer Ausschuss, der Lenkungsausschuss, wurde im laufenden Jahr gegründet und tagt zweimal jährlich. Dieser Ausschuss ist speziell als Gremium für den Rückkauf von Grundstücken und Liegenschaften ins Leben gerufen.

Eine Besonderheit stellt die Rixenstiftung dar, die einmal jährlich tagt und aus fünf Mitgliedern besteht. Der Vorsitzende dieses Gremiums erhält keine Aufwandsentschädigung. Die Einbindung der Rixenstiftung ist nicht in der Hauptsatzung ausgeschlossen, wodurch ihre Arbeit in die kommunale Struktur integriert ist.

Die gpaNRW wird im nächsten Abschnitt die formalen Aspekte der Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich.

### Formale Aspekte der Gremienstruktur 2023

Formale Aspekte	Merzenich	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Ja	19 von 28
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Nein	14 von 28
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	27 von 28

Die Verwaltung der Gemeinde Merzenich sowie der Gemeinderat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Nach der Kommunalwahl 2020 prüften die Verwaltung und der Gemeinderat von Merzenich die Möglichkeit, die Ausschussstruktur anzupassen und eine neue Ausschussordnung einzuführen. Sie zogen diese Maßnahme in Betracht, um die Arbeitsweise der Fachausschüsse zu optimieren. Da der Gemeinderat jedoch aus vielen unterschiedlichen Gruppen bestand und nicht alle Fraktionen in den Ausschüssen vertreten waren, entschieden sie sich, die bestehende Struktur beizubehalten und keine Änderungen vorzunehmen.

Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse in der Gemeinde Merzenich sind klar geregelt und basieren auf der Hauptsatzung sowie auf Beschlüssen des Gemeinderats. Diese Regelungen bestimmen, welche Aufgaben den jeweiligen Ausschüssen zugewiesen sind und wie die Entscheidungsbefugnisse verteilt sind. Eine separate Zuständigkeitsordnung existiert nicht.

In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW dar, in welcher Höhe die Vertretungskörperschaft der Gemeinde Merzenich gemäß § 3 KWahlG die Möglichkeit in Anspruch genommen hat, die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter zu verringern.

### Anzahl reduzierte Vertreterinnen und Vertreter 2023

Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6	0	2	4	6	6	28

Der Gemeinderat von Merzenich wurde durch Beschluss vor der letzten Kommunalwahl um 6 Mitglieder von 32 auf 26 Mitglieder verkleinert. Die Gemeinde Merzenich macht somit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum von weiteren sechs Mitgliedern auszuschöpfen. Der Gemeinderat kann von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen, durch Beschluss vor der nächsten Kommunalwahl die Vertretungskörperschaft weiter zu verkleinern. Für die kommende Kommunalwahl ist die Frist zur Verkleinerung der Vertretungskörperschaft bereits am 31. August 2024 abgelaufen; eine weitere Anpassung kann daher erst vor der Wahlperiode 2030 erfolgen.

### 3.4.2 Sitzungsmanagement

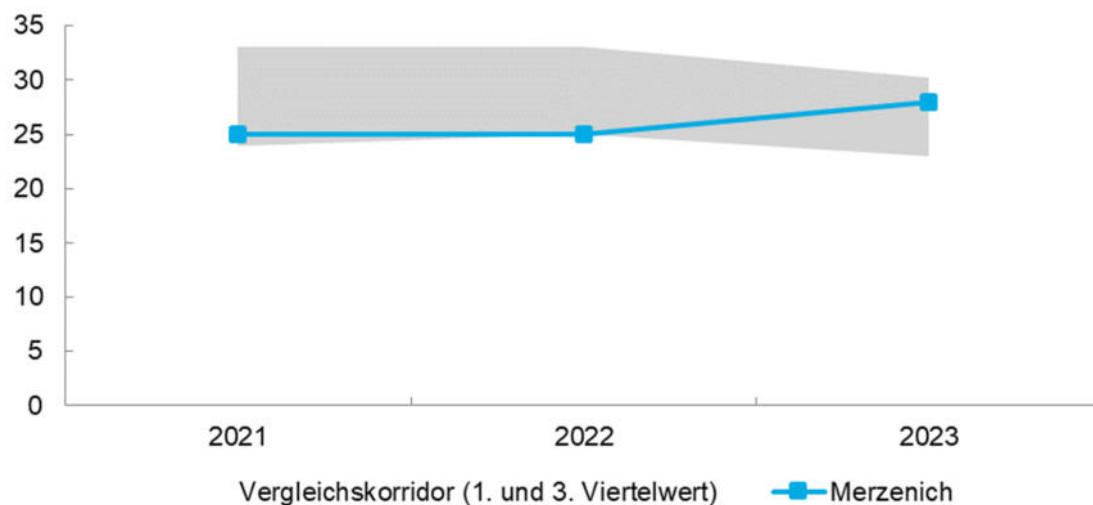
#### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich plant ihre Sitzungen bedarfsorientiert und richtet sich dabei nach dem tatsächlichen Beratungsanlass. Die Hauptsatzung enthält weiterhin eine Regelung zum Jedermannrecht, die nicht dem aktuellen Stand der Gemeindeordnung NRW entspricht.

*Eine Kommune sollte ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement etablieren. Das Ziel sollte es sein, so wenige Gremiensitzungen wie nötig im Jahr abzuhalten. Die Kommune bzw. die Gremien sollten Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge vermeiden. Aus Sicht der gpaNRW sollte eine Kommune regelmäßige Sondersitzungen oder Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten ebenfalls soweit möglich vermeiden.*

Ein weiterer Ansatzpunkt für eine effektive und effiziente Gremienarbeit bildet ein vorausschauendes Sitzungsmanagement. Das Sitzungsmanagement sollte dabei bestrebt sein, die Anzahl der Gremiensitzungen im Jahr auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Existiert ein gut abgestimmtes Sitzungsmanagement, lassen sich die vorliegenden Beratungsläufe zumeist in wenigen Sitzungen konzentrieren und bündeln. In der nachfolgenden Grafik stellt die gpaNRW die Sitzungstermine der pflichtigen und freiwilligen Ausschüsse im interkommunalen Vergleich dar.

#### Sitzungstermine 2021 bis 2023



Die Gremien der Gemeinde Merzenich tagten im Jahr 2023 insgesamt 28 Mal und liegen damit am Medianwert im interkommunalen Vergleich. In den Jahren 2021 und 2022 lag die Sitzungshäufigkeit bei 25 Sitzungsterminen. Die Verwaltung plant grundsätzlich, alle zwei Monate eine Sitzungsperiode abzuhalten, sofern ausreichend Tagesordnungspunkte vorliegen.

In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Ergänzend zu den Sitzungsterminen betrachtet die gpaNRW die Anzahl der Anregungen und Beschwerden gemäß § 24 GO NRW sowie der Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern und die Anzahl von Dringlichkeitsentscheidungen gemäß § 60 GO NRW. Diese stellen wir in den interkommunalen Vergleich.

#### Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen in den Jahren 2019 bis 2023

Anzahl	Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anregungen und Beschwerden	3	0	0	1	4	42	27
Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern	127	1	21	52	86	148	45
Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen	7	2	6	13	26	122	27

In den Jahren 2019 bis 2023 verzeichnete die Gemeinde Merzenich eine hohe Anzahl an Anträgen von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern. Diese Vielzahl an Anträgen resultiert aus der aktiven politischen Arbeitsweise des Gemeinderats, die von der Verwaltung positiv bewertet wird.

Die Hauptsatzung der Gemeinde Merzenich regelt in § 6 Abs. 1 das sogenannte Jedermannrecht, welches jeder Person erlaubt, Anregungen und Beschwerden an den Rat zu richten. Mit der Änderung der Gemeindeordnung NRW im Jahr 2023 ist dieses allgemeine Recht entfallen und gilt nun nur noch für die direkten Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde.

#### ► Empfehlung

Um sicherzustellen, dass die Hauptsatzung aktuell und rechtskonform ist, sollte die Gemeinde Merzenich überprüfen, ob die bestehende Formulierung angepasst werden muss, um der geänderten Gesetzeslage zu entsprechen.

Während der Coronakrise waren Dringlichkeitsentscheidungen erforderlich, um den Entscheidungsprozess auch bei eingeschränkten Sitzungsmöglichkeiten sicherzustellen. Der Bürgermeister und der Gemeinderat einigten sich darauf, wichtige Ratsbeschlüsse im Rahmen von Dringlichkeitsentscheidungen zu treffen. Diese Entscheidungen wurden vorab per E-Mail mit allen Fraktionen abgestimmt und nur umgesetzt, wenn alle beteiligten Fraktionen ihre Zustimmung erteilten. Zur Sicherstellung der Transparenz unterzeichnete ein Fraktionsvorsitzender der größten Oppositionsfaktion zusätzlich zu dem Bürgermeister die Beschlüsse. Dieses Verfahren hat sich bewährt und wird heute nur noch in besonderen Ausnahmefällen angewandt.

## 3.5 Aufwendungen Gremienarbeit

Die Kommunen leisten für die Gremienarbeit verschiedene Aufwendungen entsprechend der Entschädigungsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (EntschVO NRW). Die EntschVO

NRW beschreibt die pflichtigen Aufwendungen. Hierzu gehören z. B. Aufwandsentschädigungen und freiwillige Aufwendungen sowie z. B. Reise- und Fahrkosten.

### 3.5.1 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

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

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“<sup>13</sup> weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

Der Rat kann gemäß § 45 Abs. 2 GO NRW in der Hauptsatzung beschließen, dass die Kommune den Ratsmitgliedern sowie den Mitgliedern der Ausschüsse und Bezirksvertretungen zusätzlich zu den gesetzlichen und durch Rechtsverordnung festgelegten Vorgaben weitere ergänzende Leistungen gewährt. Darunter zählen z. B. ein Geldbetrag für die Anschaffung oder Nutzung eines IT-Geräts für den digitalen Sitzungsdienst, Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung, eine zusätzliche Unfallversicherung sowie Regelungen zum Verdienstausfall.

#### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich weicht in einigen Punkten von den Vorgaben der EntschVO NRW ab.

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

- Eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definieren.
- Einen Pauschalstundensatz für den Verdienstausfall festlegen.
- Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrkostenerstattung implementieren.
- Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft über die Möglichkeit informieren, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.

<sup>13</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

Nachfolgend stellt die gpaNRW die formalen Anforderungen für die gewählten Vertreterinnen und Vertreter im interkommunalen Vergleich dar. Die Wahl der Auszahlung der Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann im interkommunalen Vergleich variieren.

### Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen 2023

Anforderungen	Merzenich	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Nein	13 von 28
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Ja	15 von 28
Regelung zum Verdienstausfall	Ja	27 von 28
Höchstsatz Verdienstausfall	Ja	23 von 28
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	24 von 28
Regelung zur Fahrkostenerstattung	Nein	11 von 28
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	24 von 28

Die **Gemeinde Merzenich** hat ihre Regelungen zur Aufwandsentschädigung für Ratsmitglieder im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben der Entschädigungsverordnung (EntschVO) des Landes Nordrhein-Westfalen ausgestaltet. Es wird eine Kombination aus monatlicher Pauschale und Sitzungsgeld gezahlt.

Angesichts der Erhöhung der maximalen Anzahl der abrechenbaren Fraktionssitzungen auf 30 Sitzungen pro Jahr ab 2024 könnte die Gemeinde prüfen, ob eine Vergleichsrechnung zwischen der bestehenden Kombination aus Monatspauschale und Sitzungsgeldern und einer möglichen ausschließlichen Monatspauschale sinnvoll ist.

Rats- und Ausschussmitglieder haben in der Gemeinde Merzenich Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls für jede Stunde, die sie für die kommunale Vertretung aufwenden. Der Regelsundensatz orientiert sich am Mindestlohn, der ab dem 01. Januar 2024 bei 12,41 Euro brutto pro Stunde liegt. Der Höchstsatz für den abgerechneten Verdienstausfall beträgt 84 Euro pro Stunde, wie in der EntschVO NRW festgelegt. Unselbstständige Ratsmitglieder können in Merzenich einen höheren Verdienstausfall beantragen, wenn sie dies durch eine Bescheinigung ihres Arbeitgebers nachweisen. Selbstständige Ratsmitglieder haben die Möglichkeit, eine höhere Pauschale zu beantragen, wenn sie einen höheren Verdienstausfall glaubhaft machen können.

Die Mitglieder der kommunalen Vertretungen in Merzenich haben gemäß § 45 GO NRW Anspruch auf die Erstattung von Fahrkosten. Die Gemeinde Merzenich hat jedoch bislang keine explizite Regelung zur Fahrkostenerstattung in ihrer Hauptsatzung verankert. In der Praxis wird auf die Erstattung von Fahrkosten verzichtet, da die Wege innerhalb der Gemeinde als kurz gelten und die Ratsmitglieder daher keine Erstattungsanträge stellen.

Die Regelung zur Fahrkostenerstattung richtet sich nach § 8 EntschVO NRW, wonach bei der Ermittlung der Fahrkosten maximal die Strecke von der Hauptwohnung zum Sitzungsort und zurück berücksichtigt wird.

#### ► Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte eine Regelung zur Fahrkostenerstattung entsprechend des § 8 EntschVO NRW in ihre Hauptsatzung aufnehmen. Dies würde sicherstellen, dass die bestehenden Möglichkeiten der Erstattung klar geregelt sind.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die Anzahl der abgerechneten Fraktionssitzungen. In der Hauptsatzung kann eine Kommune eine Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen definieren. Dies dient der Kommune zur Planungssicherheit.

#### Abgerechnete Fraktionssitzungen 2023

Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
80	0	22	38	56	96	28

Die Gemeinde Merzenich hat in ihrer Hauptsatzung eine Höchstzahl abzurechnender Fraktionssitzungen aufgenommen. Insgesamt ist die Anzahl der abgerechneten Fraktionssitzungen gleich der Anzahl der abrechenbaren Fraktionssitzungen. Im Jahr 2023 wurden insgesamt 80 Sitzungen von den vier Fraktionen in Merzenich abgehalten.

Zum 01. Januar 2024 wurde die Hauptsatzung der Gemeinde Merzenich angepasst, um die Höchstzahl der abrechenbaren Fraktionssitzungen auf 30 Sitzungen pro Jahr festzulegen. Vor dieser Änderung lag die Anzahl der zulässigen abrechenbaren Sitzungen bei 20 pro Jahr.

#### 3.5.2 Aufwendungen

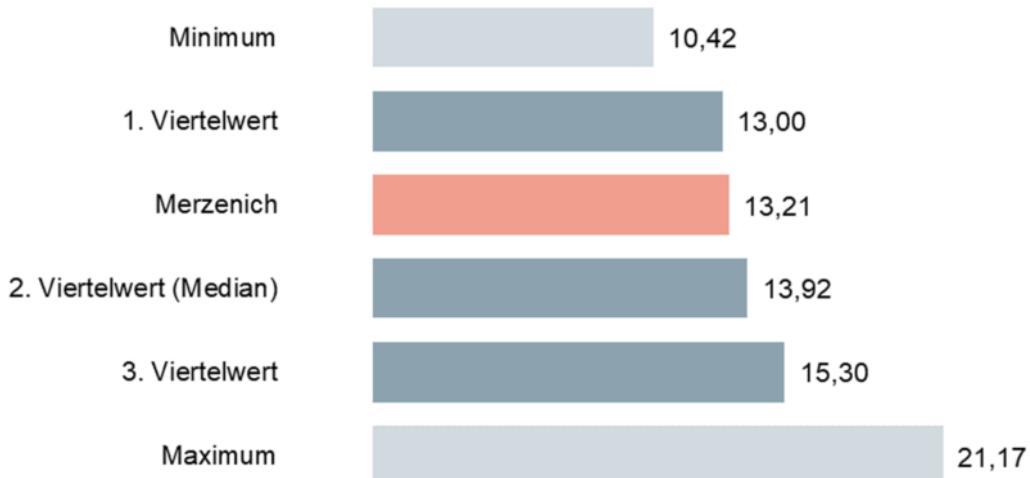
Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder. Verwaltungskosten, die z. B. für die Betreuung und das Management der örtlichen Gremienarbeit entstehen, berücksichtigt die gpaNRW nicht. Die nachfolgenden Darstellungen dienen der Kommune als Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich.

- Die Gemeinde Merzenich hat im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit.

Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für die Gremienarbeit der **Gemeinde Merzenich** sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnern. In der Gemeinde Merzenich lebten zum Stichtag 31. Dezember 2022 laut den Daten von IT.NRW 10.149 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Gemeinde Merzenich hat im Jahr 2023 insgesamt 114.065 Euro an reinen Aufwandsentschädigungen gemäß der Entschädigungsverordnung NRW gezahlt. Darunter fallen z. B. die Aufwandsentschädigungen für Ratsmitglieder, sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie zusätzliche Aufwandsentschädigungen an Ausschussvorsitzende, Fraktionsvorsitzende, ehrenamtliche Vertretungen der Hauptverwaltungsbe-

amten etc. Weiterhin sind hier Sitzungsgelder, Verdienstausfall, Fahrkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie ggf. weitere Auslagen enthalten. Diese Aufwendungen bilden die Basis für den nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

#### Aufwendungen Gremienarbeit je EW\* 2023



\* Einwohnerin bzw. Einwohner

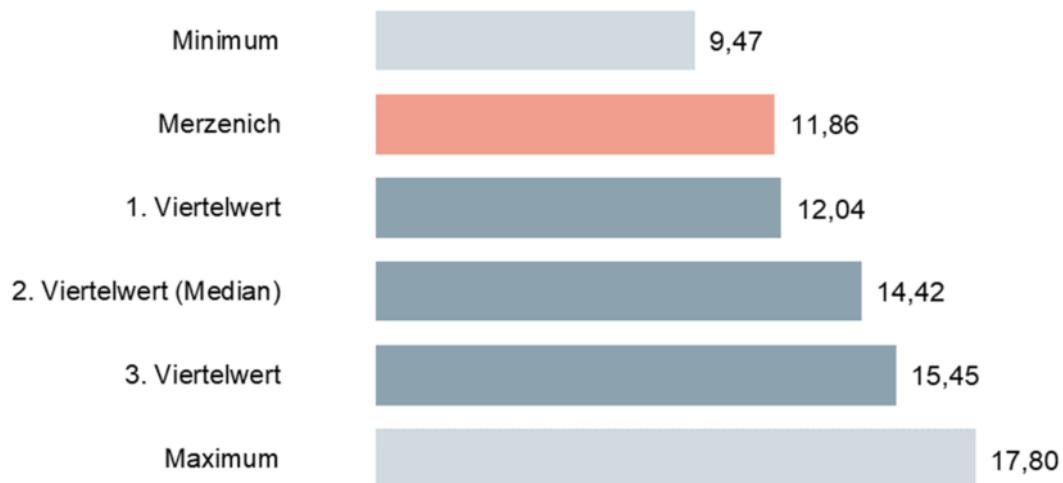
In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



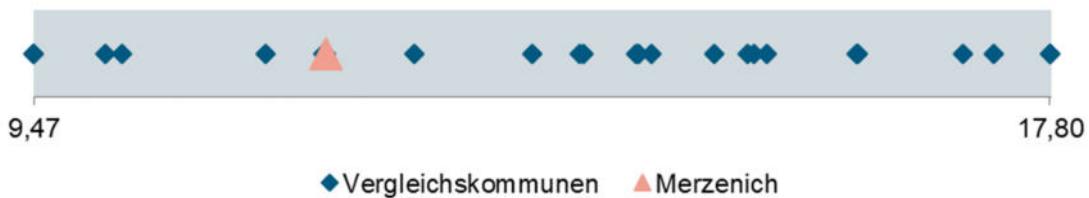
Die Gemeinde Merzenich liegt im interkommunalen Vergleich der Aufwendungen für die Gremienarbeit im unteren Bereich. Die nicht geltend gemachten Ausgaben für Verdienstausfall, Reisekosten und Betreuungskosten tragen dazu bei, die Gesamtkosten der Gremienarbeit niedrig bleiben.

In der nachfolgenden Grafik stellt die gpaNRW die Aufwandsentschädigungen je Einwohnerin bzw. je Einwohner im interkommunalen Vergleich dar. In dieser Kennzahl sind alle Mandatstragende und deren Aufwandsentschädigungen enthalten.

### Aufwandsentschädigungen je EW 2023



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



Die Aufwandsentschädigungen je Einwohner der Gemeinde Merzenich liegen unterhalb des Medianwerts. Dies lässt sich durch die bestehende Gremienstruktur und eine kontrollierte Sitzungsfrequenz erklären. Wie bereits erwähnt, enthält die Aufwandsstruktur in Merzenich keine Erstattungen für Reisekosten. Kosten für Verdienstausfall betrugen im Jahr 2023 null Euro. Zudem sind die Entschädigungen für Ratsmitglieder und Ortsvorsteher durch klare Regelungen in der Hauptsatzung begrenzt, was zur Kostenkontrolle beiträgt.

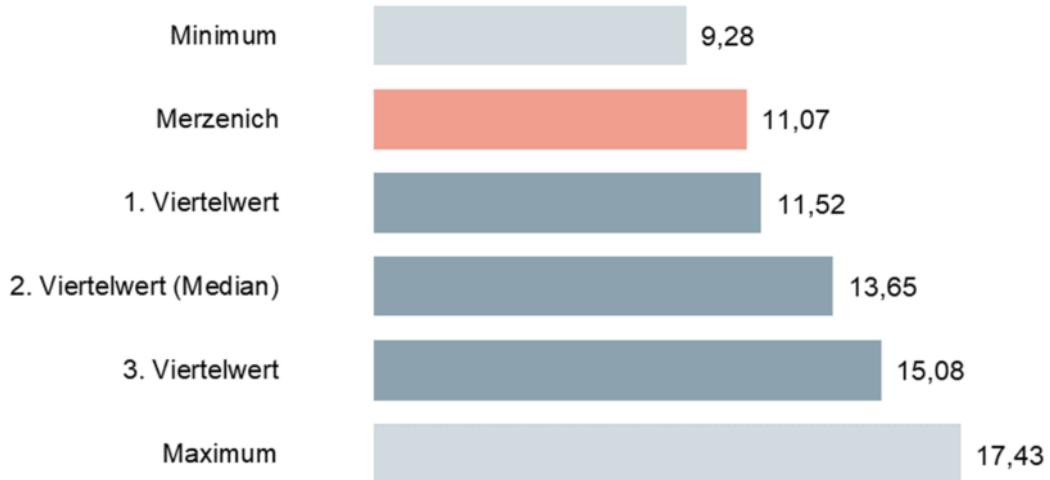
Zum 01. Januar 2024 wurde die maximale Anzahl der abrechenbaren Fraktionssitzungen auf 30 pro Jahr erhöht, was zu einer möglichen Erhöhung der Aufwandsentschädigungen im Jahr 2024 führen könnte.

Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Gemeinde Merzenich tatsächlich gerecht wird, betrachten wir die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit den zwei weiteren Kennzahlen:

- Aufwendungen je Ratsmitglied und
- Aufwendungen je sachkundige Bürgerinnen und Bürger.

Der Gemeinderat der Gemeinde Merzenich umfasst 26 Mitglieder im Vergleichsjahr 2023. Insgesamt lagen die Aufwendungen bei 136.060 Euro. In diesen Aufwendungen erfasst die gpaNRW die Aufwandsentschädigungen sowie weitere Aufwendungen wie Verdienstausfall, Reisekosten, Pflege- und Betreuungskosten entsprechend der EntschVO NRW.

### Aufwendungen Ratsmitglieder je EW 2023



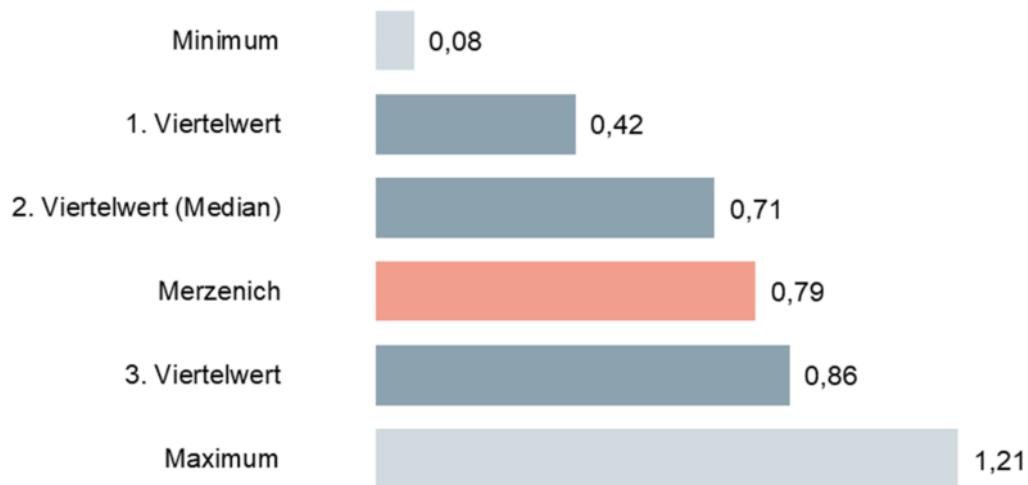
In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2023 gab es keine Ausgaben für Verdienstausfall, Reisekosten oder Betreuungskosten von Ratsmitgliedern. Dies trägt dazu bei, dass die Gemeinde im interkommunalen Vergleich niedrigere Aufwendungen pro Ratsmitglied aufweist. Die Hauptsatzung regelt die Zahlungen an Fraktionsvorsitzende und Ausschussvorsitzende eindeutig und beschränkt sie auf bestimmte Positionen, sodass beispielsweise nur Ausschussvorsitzende eine zusätzliche Entschädigung erhalten.

Im Vergleichsjahr 2023 hat der Gemeinderat der Gemeinde Merzenich in seinen Ausschüssen 19 sachkundige Bürgerinnen und Bürger eingesetzt. Die Aufwendungen beliefen sich dabei auf 8155 Euro. Diese Summe umfasst nur das Sitzungsgeld, da auch hier keine Erstattungen für Verdienstausfall, Reisekosten oder Betreuungskosten geltend gemacht wurden.

### Aufwendungen sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW 2023



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



### 3.5.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

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

Der Landesgesetzgeber definiert keine Höchstgrenze für Zuwendungen. Gleichzeitig legt er aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“<sup>14</sup> Mindeststandards fest. Eine Fraktion ist mindestens hiermit auszustatten. Des Weiteren regelt der Erlass die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt dem pflichtgemäßem Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,

<sup>14</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

- Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Auftrages der Fraktionen,
- Grundsatz der Chancengleichheit und Willkürverbot sowie
- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

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

**Räume:** Büro- und Sitzungsräume muss die Verwaltung den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung stellen oder entsprechend finanzieren. Hierbei ist zu beachten, dass den Fraktionen zum einen im Rahmen der Ausübung der Geschäftsführung ein Büraum samt Ausstattung und der Möglichkeit zur Archivierung von Unterlagen und zum anderen ein auskömmlicher Sitzungsraum samt Sanitäranlagen zur Verfügung zu stellen bzw. zu finanzieren ist. Die Räumlichkeiten sollen den Fraktionen jederzeit und uneingeschränkt, also auch außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses, zugänglich sein. Soweit eine Fraktion hauptamtliches Personal beschäftigt, sind diesem nach Maßstab der kommunalen Verwaltung Räumlichkeiten zu stellen. Kann eine Verwaltung den Fraktionen keine Räumlichkeiten stellen, sind bei der Bemessung der finanziellen Erstattung die genannten Parameter sowie etwaige Nebenkosten zu berücksichtigen.

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

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

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

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

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

In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert. Oftmals zahlen die Kommunen für jede Fraktion einen Grundbetrag als Sockelbetrag aus. Zusätzlich gewährt sie einen

Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied. Weiterhin gibt es auch Modelle mit einer degressiv-proportionalen Regelung. Der Sockelbetrag sollte sich an den Aufwendungen orientieren, welche der angemessenen Mindestausstattung entsprechen. Ferner hat es sich als praktikabel erwiesen, die Zuwendungen regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen.

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

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

#### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich erfüllt in Bezug auf die Zuwendungen an Fraktionen nicht alle im Erlass definierten Mindeststandards.

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

- *Den im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern nachkommen.*
- *Bei einstimmigem Beschluss des Rates zum Verzicht von Zahlung der Fraktionszuwendungen aus dem kommunalen Haushalt, sind zwingend die im Erlass geforderten Mindestausstattungen durch die Kommune zu leisten.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung erfolgen.*
- *Regelmäßig, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder, durchführen.*
- *Jährlich eine Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten einfordern.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder sollen als Anlage zum Haushaltsplan vorhanden sein.*

In der **Gemeinde Merzenich** gibt es im Jahr 2023 sechs Fraktionen, vier Gruppen und zwei Einzelratsmitglieder. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass vom 12. November 2015 des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW (heute Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen) regelt die Verteilung von Haushaltsmitteln als Zuwendungen an die Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>15</sup>. Daher dürfen die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Zudem besteht die Möglichkeit, andere Modelle zu wählen. Dies könnte beispielsweise eine degressiv-proportionale Regelung sein.

In der Gemeinde Merzenich erhalten die Fraktionen einen größtenunabhängigen Sockelbetrag, kombiniert mit einer monatlichen Pauschale von 51,13 Euro je Fraktionsmitglied, was einem Pro-Kopf-Betrag von 613,56 Euro jährlich pro Fraktionsmitglied entspricht. Zusätzlich wird den Fraktionen geldwerte Unterstützung, wie z. B. die Bereitstellung von Räumen und Personal durch die Verwaltung, gewährt.

In der Gemeinde Merzenich entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen der oben beschriebenen Erlasslage.

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

Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilung der Fraktionszuwendungen im interkommunalen Vergleich dar. Die gpaNRW hat für den interkommunalen Vergleich die überwiegend gewählte Variante des Sockelbetrags in Kombination mit einem Pro-Kopf-Betrag je Mitglied der Fraktionen gewählt. Im nachfolgenden interkommunalen Vergleich stellen wir die Jahreswerte dar.

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

### Überblick Verteilung der Fraktionszuwendungen 2023

Jahreswerte in Euro	Merze-nich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Sockelbetrag je Frak-tion in Euro	409	0,00	0,00	192	370	900	44
Kopfbetrag je Mitglied in Euro	51,13	0,00	48,18	90,00	137	276	44

Ergänzend stellt die gpaNRW die aus dem Erlass geforderten Mindeststandards dar:

### Überblick Mindestausstattung Fraktionen gemäß Erlass<sup>16</sup> 2023

Anforderungen	Merzenich	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	38 von 44
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Ja	18 von 44
IT-Ausstattung (Büroräume)	Nein	6 von 44
Sachmittel Büroausstattung	Nein	5 von 44
Print- und Onlinemedien	Ja	16 von 44
Mitgliedschaften	Ja	15 von 44
Beratungsleistungen	Ja	6 von 44

Die Gemeinde Merzenich erfüllt die Mindeststandards des Erlasses nur teilweise. Die Fraktionen haben Zugang zu großen Sitzungsräumen und kleinen Fraktionsräumen, zu denen sie über ein Chip-System Zugang erhalten. Die Räume selbst sind jedoch nicht mit IT-Ausstattung versehen, was laut Erlass zur Arbeitsfähigkeit der Fraktionen beitragen sollte. Während den Fraktionen die Nutzung von Print- und Onlinemedien, Mitgliedschaften und Beratungsleistungen ermöglicht wird, fehlen in den Fraktionsräumen wesentliche Sachmittel wie Büroausstattung und IT-Geräte. Dennoch sind die Ratsmitglieder und sachkundigen Bürger mit Tablets ausgestattet, die für die elektronische Ratsarbeit verwendet werden.

Die Gemeinde Merzenich teilweise erfüllt die weiteren formalen Anforderungen im Bereich der Fraktionszuwendungen. Die gpaNRW stellt diese nachfolgend tabellarisch dar:

<sup>16</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

### Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

Anforderung	Merzenich	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	7 von 28
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	22 von 28
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	19 von 28
Prüfung durch die Hauptverwaltungsbeamten	Ja	19 von 28
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	24 von 28

Eine regelmäßige Bedarfsermittlung wird derzeit nicht durchgeführt. Zudem konnte die Gemeinde nicht mitteilen, wann zuletzt eine Bedarfsermittlung stattgefunden. Als Begründung nannte die Gemeinde Personal- und Organisationsveränderungen; die Thematik soll jedoch künftig organisatorisch aufgegriffen werden.

Des Weiteren erfolgt keine regelmäßige Kontrolle der von den Fraktionsvorsitzenden abgegebenen Erklärungen zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung. Obwohl im Jahr 2019 ein Formular bereitgestellt wurde, wird die Nachweisführung teilweise formlos eingereicht, und eine systematische Überprüfung durch die Verwaltung hat bislang nicht stattgefunden.

#### ► Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte eine regelmäßige Bedarfsermittlung einführen und die Kontrolle der Mittelverwendung durch standardisierte Nachweisverfahren systematisch sicherstellen.

Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigefügt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

## 3.6 Digitalisierung der Gremienarbeit

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

Insbesondere während der COVID-19 Pandemie haben Kommunen zudem digitale oder hybride Gremiensitzungen immer wieder als mögliche Alternative zur Präsenzsitzung thematisiert bzw. auch tatsächlich durchgeführt.

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

Als Zulassungsstelle gemäß Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften veröffentlicht die gpaNRW auf ihrer Homepage eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren<sup>17</sup>.

### 3.6.1 Durchführung digitale und hybride Gremienarbeit

Mit dem „Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ vom 13. April 2022 hat das Land Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen digitale und hybride Gremiensitzungen durchzuführen. In der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sind dafür die rechtlichen Rahmen in §§ 47 a und 58 a GO NRW festgelegt.

In diesem rechtlichen Rahmen regelt der § 47 a GO NRW, dass in besonderen Ausnahmefällen wie Katastrophen, einer epidemischen Lage oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen die Durchführung von Sitzungen des Rates, der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen in digitaler Form erfolgen können, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind (digitale Sitzung). Darüber hinaus kann eine Kommune gemäß § 58 a GO NRW auch bestimmen, dass Ausschüsse des Rates auch außerhalb der besonderen Ausnahmefälle nach § 47a Absatz 1 GO NRW hybride Sitzungen durchführen dürfen; hiervon ausgenommen sind jedoch Sitzungen der Haupt-, Finanz- und Rechnungsprüfungsausschüsse.

Für die Umsetzung der oben beschriebenen Regelung für digitale- und hybride Gremiensitzungen gilt gemäß § 47a GO NRW. Somit obliegt die Grundsatzentscheidung der Feststellung des Rates, durch Beschluss mit einer 2/3-Mehrheit seiner Mitglieder. Der Beschluss des Rates umfasst dabei die Feststellung des Ausnahmefalls; ferner, ob er infolge dessen Sitzungen digital oder hybrid durchführt. Der Beschluss gilt hierbei für maximal zwei Monate. Eine Verlängerung ist um jeweils weitere zwei Monate möglich. Dies erfordert ebenfalls einen Beschluss mit einer 2/3-Mehrheit. Hierzu muss der Ausnahmefall weiterhin andauern.

Die Grundsatzentscheidung nach § 58 a GO NRW, dass Ausschüsse des Rates auch außerhalb besonderer Ausnahmefälle (s. § 47a Absatz 1 GO NRW) hybride Sitzungen durchführen dürfen, obliegt den jeweiligen Ausschüssen selbst. Der Beschluss darüber ist mit einfacher Mehrheit zu fassen. Eine zeitliche Befristung ist dabei nicht vorgesehen. Grundlage ist jedoch eine entsprechende Ermächtigung in der Hauptsatzung.

#### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich arbeitet im Bereich der Gremienarbeit weitgehend digital. Allerdings hat die Gemeinde bisher noch keine technischen und formalen Voraussetzungen für die Durchführung von digitalen oder hybriden Gremiensitzungen geschaffen.

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

<sup>17</sup> <https://gpanrw.de/prufung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

- Ein digitales Ratsinformationssystem betreiben, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und welches die Gremienmitglieder über die Endgeräte nutzen können.
- Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte schriftlich vorliegen.
- Eine vollständig papierlose Gremienarbeit anstreben.
- Den Sitzungssaal mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatigen Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausstatten.
- Die technischen Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung gem. §§ 47 a, 58 a GO NRW) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen treffen. Die zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).

Im nachfolgenden Abschnitt stellt die gpaNRW die Anforderungen an die digitale Gremienarbeit im interkommunalen Vergleich dar:

#### Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

Anforderungen	Merzenich	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	28 von 28
Ratsinformationssystem über Homepage	Ja	28 von 28
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	28 von 28
Bereitstellung von Endgeräten	Ja	22 von 28
Papierlose Gremienarbeit	Ja	22 von 28
Moderne Sitzungstechnik	Ja	22 von 28
Leistungsstarkes WLAN	Ja	28 von 28
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	0 von 28

Die **Gemeinde Merzenich** erfüllt viele der Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit. Ein Ratsinformationssystem, das sowohl über die Homepage als auch auf den bereitgestellten Endgeräten zugänglich ist, ermöglicht eine weitgehend papierlose Gremienarbeit. Ratsmitglieder und sachkundige Bürger sind mit modernen Endgeräten ausgestattet, und der Sitzungssaal verfügt über moderne Präsentationstechnik.

Handlungsbedarf besteht jedoch bei der Einführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen. Diese sind bislang nicht umgesetzt, obwohl die gesetzlichen Rahmenbedingungen gemäß §§ 47a und 58a GO NRW sowie die DiGiSiVO entsprechende Regelungen und technische Voraussetzungen ermöglichen. Die Gemeinde sollte prüfen, inwieweit die Anpassung der Hauptsat-

zung und der Geschäftsordnung sowie die Einrichtung einer sicheren IT-Infrastruktur zur Durchführung digitaler oder hybrider Sitzungen realisiert werden können, um die Gremienarbeit weiter zu modernisieren und zeitgemäß auszurichten.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte die Voraussetzungen für digitale und hybride Gremiensitzungen schaffen.

### 3.6.2 Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungs-gesetz NRW

Der Gesetzgeber hat in dem Korruptionsbekämpfungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KorruptionsbG NRW) die Veröffentlichungspflicht für die Gremienarbeit geregelt. Das KorruptionsbG NRW verpflichtet gemäß § 7 die Rats- und Ausschussmitglieder zur Angabe bestimmter Daten gegenüber der Hauptverwaltungsbeamten bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten, die in geeigneter Form zu veröffentlichen sind. Hierunter fallen:

- der ausgeübte Beruf und eventuelle Beraterverträge,
- die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne des § 125 Absatz 1 Satz 5 des Aktiengesetzes,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Absätze 1 und 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Gleiche Vorgaben enthält die Gemeindeordnung NRW im Grundsatz in § 43 Absatz 3 und verweist die Festlegung von Einzelheiten an den Rat.

► Die Gemeinde Merzenich veröffentlicht die Auskunft der Mandantstragenden gemäß den gesetzlichen Vorgaben.

*Eine Kommune sollte die im KorruptionsbG NRW vorgegebenen Regelungen umsetzen und an eine zeitgemäße Gremienarbeit anpassen. Dafür sollte eine Kommune nachfolgende Punkte erfüllen:*

- *Eine Kommune sollte dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend dem KorruptionsbG NRW im Rahmen der Veröffentlichungspflichten regelmäßig Auskunft erteilen.*
- *Eine Kommune sollte die Veröffentlichung jährlich in geeigneter Form bestenfalls digital veröffentlichen.*

Im nachfolgenden Kapitel stellt die gpaNRW im interkommunalen Vergleich die Einhaltung der Veröffentlichung der Auskunft gemäß § 7 KorruptionsbG NRW dar:

## Veröffentlichung gemäß § 7 KorruptionsbG NRW

Merzenich	Kommunen, die diesen Aspekt erfüllen	
Ja		25 von 28

Die **Gemeinde Merzenich** veröffentlicht die Auskunft der Mandatstragenden nach dem KorruptionsbG NRW. Der Bürgermeister erstattet dem Gemeinderat jährlich Bericht, wie zuletzt in der Drucksache Nr. 65/2024, die am 04. Juli 2024 zur Beratung in öffentlicher Sitzung vorgelegt wurde.

Aufgrund einer akuten Gefährdungslage durch eine Demonstration von Umweltaktivisten vor dem Privathaus des Bürgermeisters wurden diese Berichte jedoch zeitweise nichtöffentlich gestellt, um den Schutz persönlicher Daten, wie der Privatadresse, zu gewährleisten. Eine langfristige Lösung zur Wahrung des Datenschutzes bei gleichzeitiger Erfüllung der Veröffentlichungspflichten ist in Arbeit.

## 3.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/25 – Gremienarbeit

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
<b>Profil Gremienarbeit</b>					
F1	Die Gemeinde Merzenich plant ihre Sitzungen bedarfsorientiert und richtet sich dabei nach dem tatsächlichen Beratungsanlass. Die Hauptsatzung enthält weiterhin eine Regelung zum Jedermannrecht, die nicht dem aktuellen Stand der Gemeindeordnung NRW entspricht.	83	E1	Um sicherzustellen, dass die Hauptsatzung aktuell und rechtskonform ist, sollte die Gemeinde Merzenich überprüfen, ob die bestehende Formulierung angepasst werden muss, um der geänderten Gesetzeslage zu entsprechen.	85
<b>Aufwendungen Gremienarbeit</b>					
F2	Die Gemeinde Merzenich weicht in einigen Punkten von den Vorgaben der EntschVO NRW ab.	86	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte eine Regelung zur Fahrkostenerstattung entsprechend des § 8 EntschVO NRW in ihre Hauptsatzung aufnehmen. Dies würde sicherstellen, dass die bestehenden Möglichkeiten der Erstattung klar geregelt sind.	88
F3	Die Gemeinde Merzenich erfüllt in Bezug auf die Zuwendungen an Fraktionen nicht alle im Erlass definierten Mindeststandards.	94	E3	Die Gemeinde Merzenich sollte eine regelmäßige Bedarfsermittlung einführen und die Kontrolle der Mittelverwendung durch standardisierte Nachweisverfahren systematisch sicherstellen.	97
<b>Digitalisierung der Gremienarbeit</b>					
F4	Die Gemeinde Merzenich arbeitet im Bereich der Gremienarbeit weitgehend digital. Allerdings hat die Gemeinde bisher noch keine technischen und formalen Voraussetzungen für die Durchführung von digitalen oder hybriden Gremiensitzungen geschaffen.	98	E4	Die Gemeinde Merzenich sollte die Voraussetzungen für digitale und hybride Gremiensitzungen schaffen.	100

## 4. Personal, Organisation und Informationstechnik

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Merzenich im Prüfgebiet Personal, Organisation und Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

#### Personal, Organisation und Informationstechnik

**Die Zielausrichtung und den Handlungsrahmen** reflektiert und steuert die Gemeinde Merzenich kontinuierlich aus dem operativen Tagesgeschäft heraus. Die wachsenden Herausforderungen, insbesondere bei der Digitalisierung, liegen dabei klar im Fokus. Aber auch die Personalressourcen sowie die Organisation von Arbeitsabläufen werden bei Bedarf hinterfragt und angepasst. Die eher pragmatisch geprägte Vorgehensweise auf der Steuerungsebene ist für kleine Gemeinden wie Merzenich nicht untypisch. Bei der Prozessgestaltung hebt sich die Gemeinde Merzenich sogar positiv aus dem Kreis der Vergleichskommunen hervor. Hier partizipiert sie von einer interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Kerpen. Damit geht die Gemeinde Merzenich einen guten Weg, um ihre Geschäftsprozesse Zug um Zug zu dokumentieren und zukunftssicher zu gestalten. Jedoch sollte sie in diesem Zusammenhang auch den benötigten Stellenumfang für das Prozessmanagement eruieren.

Die digitale Transformation der Verwaltung treibt sie aktuell verstärkt in Kooperation mit dem IT-Dienstleister KDVZ<sup>18</sup> voran. Strategische Zielsetzungen für den IT-Betrieb und Entwicklungsziele für die IT-Ausstattung und zeitliche Vorgaben dokumentiert die Gemeinde Merzenich nachvollziehbar. Das zeigt sich in den Vereinbarungen mit dem IT-Dienstleister oder Mitteilungsvorlagen bei größeren Digitalisierungsmaßnahmen. Bei der IT-Sicherheit hat die Gemeinde Merzenich bereits die technischen Prüfaspekte in großem Umfang umgesetzt. In konzeptioneller Hinsicht gibt es aber noch einige Verbesserungsoptionen.

Die Gemeinde Merzenich bewirtschaftet ihre **Personalressourcen** nachhaltig. Damit ist sie mit Blick auf die Erhaltung ihrer Handlungsfähigkeit gut aufgestellt. Das zeigt sich an einem vergleichsweisen niedrigen Durchschnittsalter und einer weitestgehend ausgewogenen Altersstruktur. Darüber hinaus unterhält die Gemeinde Merzenich zwei personalintensive Aufgaben in Eigenregie. Das betrifft zum einen die gemeindliche gGmbH mit den Tageseinrichtungen für Kinder sowie den Bauhof mit einem erweiterten Aufgabenportfolio. Hier hat die Gemeinde Merze-

<sup>18</sup> Kommunale Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur

nich nur eingeschränkt die Möglichkeit, Drittanbieter zu finden und wirtschaftlich in die Aufgabenverleidung mit einzubeziehen. Positiv zeigt sich auch, dass die Gemeinde Merzenich die interkommunale Zusammenarbeit nutzt. Damit greift die Gemeinde umfassend die Möglichkeiten alternativer Aufgabenwahrnehmungen auf, um ihre Handlungsfähigkeit auch in Zukunft zu erhalten.

Bei der **Organisation der Arbeitsabläufe** zeigen sich Unterschiede bei den Teilerfüllungsgräden zum Personal- und IT-Management. Während sich das Personalmanagement in den Abläufen bereits gut strukturiert zeigt, befindet sich das IT-Management hinsichtlich der digitalen Transformation noch im Implementierungsprozess. Dabei partizipiert die Gemeinde an einer umfangreichen Kooperation mit der KDVZ. Dadurch wird die Digitalisierung von Dienstleistungen in der Gemeinde Merzenich aktiv vorangetrieben. Jedoch ist dieser Prozess von pragmatischen Vorgehensweisen im Tagesgeschäft geprägt, da strukturierte Verfahren sich häufig noch in der Entwicklung befinden.

Das **Digitalisierungsniveau** in der Gemeinde Merzenich weist bei der Mehrzahl der betrachteten Prozesse vergleichsweise hohe Erfüllungsgrade auf. Dagegen ist der Umstellungsprozess bei den übrigen Prozessen noch nicht vollzogen bzw. befindet sich noch in der Umsetzung. Mit der verwaltungsweiten Implementierung eines Dokumentenmanagementsystems hat sich die Gemeinde Merzenich eine gute Grundlage geschaffen, dass Digitalisierungsniveau zukunftssicher weiter anzuheben.

## 4.2 Aufbau des Teilberichtes

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

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

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

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 4.3 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

- **Digitalisierungsniveau:** Was hat die Kommune durch die Verzahnung von Personal, Organisation und IT im Bereich der Digitalisierung bereits erreicht?

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

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

## 4.4 Zielausrichtung und Handlungsrahmen

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

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

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen und spezielle Fachkenntnisse durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- digitale Arbeitsangebote die Kommune als Arbeitgeberin noch attraktiver machen.

Dabei sind die Kommunen in der formalen und inhaltlichen Gestaltung ihrer Zielausrichtung grundsätzlich frei. Sie können ihre individuellen Stärken nutzen sowie Maßnahmen planen, um

vorhandene Schwächen auszugleichen und Chancen zu ergreifen, um die Risiken zu minimieren.

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

► **Feststellung**

Die Gemeinde Merzenich gestaltet die Zielausrichtung und den Handlungsrahmen regelmäßig und trifft die dazu nötigen Entscheidungen im operativen Tagesgeschäft. Diese Vorgehensweise unterliegt keinem festgelegten Ablauf im Sinne eines definierten Prozesses, was grundsätzlich das Risiko von Planungsdefiziten in sich birgt.

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

- Personalplanung: Um Fluktuationen wirkungsvoller begegnen zu können, sollte eine Kommune mittelfristig ihr Personal konkret planen. Dabei sollte sie die Themen Personalbedarf, Personalqualifizierung, Personalbeschaffung und Personalfreistellung einbeziehen.
- Aufgabenerledigung: Im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung sollte eine Kommune regelmäßig Aufgabenkritik betreiben. Sie sollte insbesondere überprüfen, welche Aufgaben sie langfristig weiterhin selbst erledigen kann. Sie sollte in diesem Zusammenhang reflektieren, in welchen Bereichen z. B. Kooperationen oder Auslagerungen sinnvoll sind, um den eigenen Personaleinsatz zielgerichtet zu steuern.
- Prozessgestaltung: Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen, um ihre Ressourcen gebündelt zielgerichtet einzusetzen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Zu diesen Zielen sollte auch die Prozessoptimierung zählen. Eine Kommune sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird.
- Digital Governance: Eine Kommune sollte ihre IT und die digitale Transformation an konkreten Zielvorgaben ausrichten und diese regelmäßig fortschreiben. Sie sollte den Weg zur Zielerreichung festlegen und die Einhaltung kontinuierlich überprüfen, um bei Abweichungen rechtzeitig gegensteuern zu können.
- IT-Sicherheit: Eine Kommune sollte Entscheidungen über technische und organisatorische IT-Sicherheitsmaßnahmen auf der Grundlage einer fundierten Risikoanalyse treffen, um bedarfsgerecht agieren zu können. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und deren Folgen auseinandersetzt. Daraus sollte sie Maßnahmen ableiten, die sowohl auf die Prävention als auch auf die Intervention gerichtet sind.

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

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

#### Erfüllungsgrad Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024

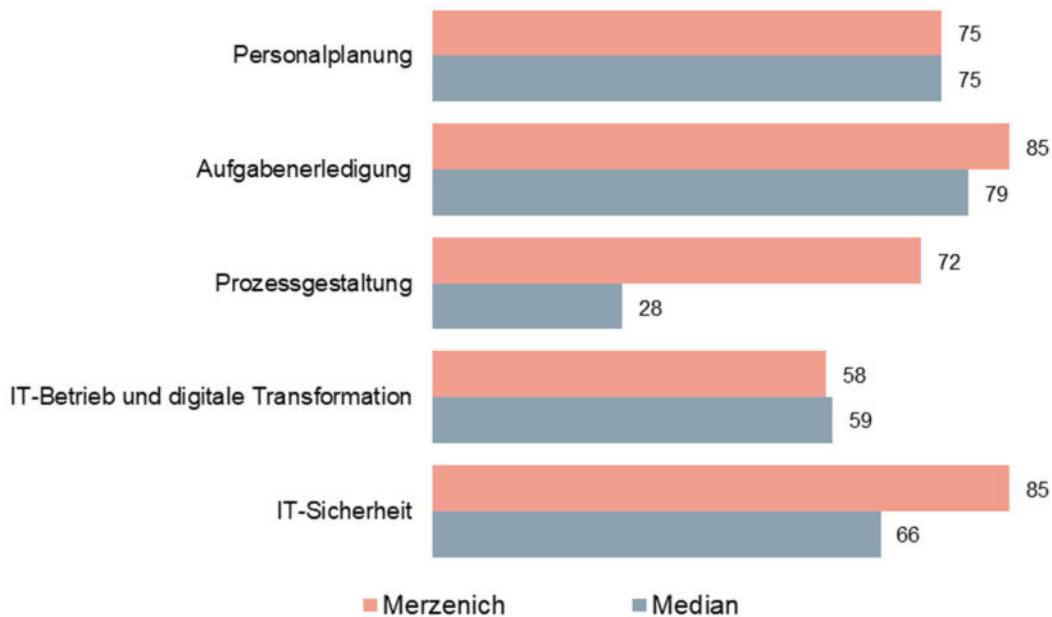


In diesen interkommunalen Vergleich sind 53 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

### Teilerfüllungsgrade Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024



Bei der **Personalplanung** zeigt sich in der Gemeinde Merzenich eine am Bedarf orientierte effiziente Vorgehensweise. Dabei nutzt das Fachamt den Datenbestand aus den zur Verfügung stehenden Fachanwendungen im Personalwesen. Diese Daten werden durch das Fachamt fortlaufend aktualisiert. Gegenwärtig werden für Personalplanungsangelegenheiten die Daten manuell in einer Excel-Datei zusammengeführt und aufgearbeitet. Das macht die eigentliche Personalplanung in Merzenich aufwendiger, als dies nach dem gegenwärtigen Stand der Technik möglich wäre. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Gemeinde Merzenich absolut gesehen einen kleinen Personalkörper zu betreuen hat. Es ist für eine effiziente Personalplanung wichtig, dass die notwendigen Angaben zum Personalbestand wie bspw. Beschäftigungsumfang, Alter, Geschlecht, Eingruppierung/Besoldung, vollzeitverrechnete Produktzuordnung sowie die Zugehörigkeitsdauer oder Ausscheidungsgrund in einer zentralen Datenbasis vorgehalten werden. So ist eine zielgerichtete Filterung des Personalbestandes nach den für die Personalplanung relevanten Auswahlkriterien schnell möglich. Weitere zentrale Aspekte für die Personalplanung sind die:

- Kenntnis über die demografische Entwicklung zu den Einwohnenden und deren Auswirkung auf die Kundennachfrage zu Verwaltungsdienstleistungen,
- Festlegung von Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität, sowie
- mittelfristige Berücksichtigung von Anforderungen bei der Aufgabenerfüllung.

Informationen zur demografischen Einwohnerentwicklung bezieht die Gemeinde Merzenich vom Kreis Düren, der das Monitoring-System „Kommunale Entwicklung - Chancen zur Kooperation (KECK)“ bereitstellt. Darüber hinaus unterliegen die weiteren o.a. Aspekte in der Gemeinde Merzenich keiner formalen strategischen sowie perspektivischer Betrachtung im Sinne bspw. eines nachlesbaren Entwicklungskonzeptes oder Leitlinie. Allenfalls werden diese Aspekte im

Rahmen von Haushaltsgesprächen oder bei Planung von Personalmaßnahmen und Aufgabenentwicklungen mit erörtert und wo gegeben berücksichtigt. Diese Vorgehensweise birgt das Risiko von Fehlinterpretationen bei der Personalplanung hinsichtlich des vorzuhanndenden Leistungsangebotes wie z. B. Öffnungszeiten und Erreichbarkeiten oder die Dienstleistungsqualität.

► **Empfehlung**

Die Personalplanung in der Gemeinde Merzenich sollte Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität festlegen und regelmäßig eruieren.

Um als Gemeinde den Personalbedarf genau planen zu können bedarf es vom Grundsatz her eines aktuellen Portfolios an Personalbemessungen und Stellenbewertungen sowie Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile. Gegenwärtig fußen Entscheidungen zu Personalqualifizierungen zum einen auf den aktuellen Stellenplatzbeschreibungen. Diese basieren auf einer Neubewertung aller Stellen in der Verwaltung durch eine interne Stellenbewertungskommission im Jahr 2019. Zum anderen beruhen die weiteren Entscheidungen auf Erkenntnissen aus den Personalakten und den Erfahrungswerten auf der Führungsebene bspw. zu den benötigten Stellenanteilen. Diese Vorgehensweise ist in kleinen Gemeinden wie Merzenich wegen der überschaubaren Fallzahlen und Personalressourcen im Funktionsbereich nachvollziehbar. Dazu kommt, dass sich Vorgesetzten und Beschäftigten hinsichtlich ihrer Fach- und Sozialkompetenz sowie Schlüsselqualifikation der in der Regel gut kennen. Gerade in Zeiten der zunehmenden Digitalisierung steigen bspw. die Anforderung an die digitalen Kompetenzen bei den Stellen innerhalb der Verwaltung. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Anforderungsprofile einer Stelle. Nach Angaben der Gemeinde partizipieren die Beschäftigten von einem hohen Fortbildungsbudget und einem einfachen Antragsverfahren. Dazu kann die Gemeinde Merzenich bei der Besetzung der Ausbildungsstellen aktuell auf mehr Bewerber zugreifen, als Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte Stellenbemessungen in Aufgabenbereichen vornehmen, die sich auffällig beim Personalbedarf zeigen. In diesem Zusammenhang sollten Anforderungsprofile mit erstellt werden.

Die Personalbeschaffung in der Gemeinde Merzenich ist auf den Wettbewerb um gutes Personal ausgerichtet. Das zeigt sich daran, dass die Gemeinde als zertifizierter familienfreundlicher Arbeitgeber ausgezeichnet wurde. Wir gehen später im Bericht beim Kapitel 4.6.1 Personalmanagement noch genauer darauf ein. Beim Recruiting setzte die Gemeinde Merzenich nach eigenen Angaben auf selbst entwickelte und bewährte Auswahlverfahren.

Beim Onboarding bzw. Wissenstransfer gibt es kein formal strukturiertes Verfahren bei der Gemeinde Merzenich. Dessen ist im Zuge der laufenden Strategieplanung durch die Gemeinde Merzenich aber beabsichtigt. Darüber hinaus erfolgen Einarbeitung, aber auch Stellennachbesetzungen parallel zum laufenden Tagesgeschäft. Zusätzliche Hilfsmittel wie bspw. Übergabechecklisten kommen in der Gemeinde Merzenich nicht zum Einsatz. Das erschwert unter Umständen den Wissenstransfer bei Personalwechsel.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte das Verfahren bei Zu- und Abgängen von Personal z. B. über Checklisten optimieren.

Bei der **Aufgabenerledigung** zeigt sich die Zielausrichtung bei der Gemeinde Merzenich in weiten Teilen bereits gut strukturiert. Die Leistungen und damit einhergehenden Aufgaben werden in Form von individuellen Festlegungen bei Abstimmungsgesprächen zwischen Verwaltungs- und Fachbereichsleitungen bzw. Vorgesetzten und der Sachbearbeiter-Ebene getroffen. Positiv ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die Gemeinde Merzenich zum einen die Möglichkeiten von interkommunaler Zusammenarbeit für sich ausgiebig nutzt. So kooperiert sie mit den benachbarten Kommunen bei den Aufgaben Rechnungsprüfung, Archivierung, Personalsachbearbeitung, Kindergartenbeiträge und Fachberatung, Musikschule sowie Hochwasserschutz. Mit dieser Vorgehensweise verbessert die Gemeinde Merzenich zusätzlich die Sicherstellung einer dauerhaften Aufgabenerledigung auch im Hinblick auf den aktuellen Fachkräftemangel. Zum anderen hat sie die darüber hinaus zu erledigenden Aufgaben über den Haushalt der Gemeinde vollständig erfasst und es gibt eine Dienstanweisung für außergewöhnliche Ereignisse, die die Daseinsvorsorge betreffen. Dabei geht es um die Aufrechterhaltung von besonders relevanten kommunalen Leistungen wie Wasser- und Energieversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung, Betrieb von Bildungseinrichtungen sowie Kindergärten, Friedhöfen und dem ÖPNV.

Beim Teilerfüllungsgrad zur „**Prozessgestaltung**“ zeigen die bisher geprüften Vergleichskommunen deutliche Defizite auf. Bei der Gemeinde Merzenich, tendiert die Entwicklung des Erfüllungsgrades aber stark in die positive Richtung und hebt sich bereits deutlich vom Median ab. Das liegt daran, weil die Gemeinde Merzenich die Möglichkeiten von moderner Prozessgestaltung im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Kerpen für sich nutzt. Dazu bedient Sie sich einer Prozessmanagementsoftware, die sie auch der Stadt Kerpen zur Verfügung stellt. Die methodische Qualitätssicherung übernimmt im Gegenzug die Stadt Kerpen. Hinsichtlich der Prozessmodellierung gibt es eine enge Zusammenarbeit beim Wissenstransfer und dem Erfahrungsaustausch. Ziel ist, die Dokumentation der Geschäftsprozesse in einem gemeinsamen Portal mit der Stadt Kerpen aufzubauen. Aus Sicht der gpaNRW geht die Gemeinde Merzenich hiermit einen guten Weg hin zu einer zukunftssicheren Prozessgestaltung. Dennoch zeigt sich auch Optimierungspotenzial bei den Rahmenbedingungen. So ist die Aufgabe Prozessmanagement bei der Gemeinde Merzenich aktuell nicht beschrieben bzw. nicht mit konkreten Stellenanteilen bemessen.

#### ► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte die Aufgabe Prozessgestaltung als Stelle berücksichtigen und mit den notwendigen Stellenanteilen hinterlegen.

Die Gemeinde Merzenich baut die Digitalisierung in der Gemeindeverwaltung kontinuierlich aus. Jedoch beruhen die damit einhergehenden Entwicklungen beim **IT-Betrieb und digitalen Transformation** weitestgehend nur auf informellen Vorgaben und Zielsetzungen. Lediglich bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gibt es einen Projektplan mit Zielvorgaben, der auf der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Kerpen beruht. Zurzeit sind aus Sicht der gpaNRW nachvollziehbare und die Gesamtverwaltung betreffende Zielsetzungen für den IT-Betrieb oder Entwicklungszielen für die IT-Ausstattung und zeitliche Vorgaben nur bei Großprojekten nachvollziehbar. Dadurch steigt das Risiko, dass die übrigen Digitalisierungsmaßnahmen nicht zielgerichtet umgesetzt werden. Zu denen im aktuellen Haushalt geplanten bzw. bereits umgesetzten Digitalisierungsmaßnahmen in der Gemeinde Merzenich zählen ein Informationssystem zur Bauleitplanung, eine Ausschreibungsplattform, öffentlich zugängliche Haushaltsdaten, Störungsmelder, Terminkalender sowie ein Formularserver und der digitale Zugang zum bestehenden Ortsrecht in Form von Satzungen und Verordnungen.

Die Gemeinde Merzenich ist nur mit erheblichem Aufwand in der Lage, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Sach- und Personalaufwendungen vollständig und unmittelbar auszuwerten. Positiv zeigt sich hierbei, dass nach Angaben der Gemeinde die Leistungen des kooperierenden IT-Dienstleisters über das dargebrachte Leistungsangebot und nicht pauschal abgerechnet werden. Darüber hinaus bietet es sich für die Gemeinde Merzenich an, ein kennzahlengestütztes IT-Controlling mit Berichtswesen zu entwickeln. Denn der IT-Betrieb und die digitale Transformation stellen für Kommunen in der heutigen Zeit eine unverzichtbare Ressource für den Betriebsablauf dar.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte ihr Digitalisierungskonzept und die digitale Transformation weiter vorantreiben und die Funktion und Aufwendungen der Digitalisierungsmaßnahmen über ein kennzahlengestütztes IT-Controlling begleiten.

Insgesamt ist die **IT-Sicherheit** in den kleinen kreisangehörigen Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 59 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der Erfüllungsgrad bei der IT-Sicherheit der Gemeinde Merzenich liegt mit 85 Prozent deutlich höher. Hier profitiert die Gemeinde Merzenich von dem Umstand, dass sie die Bereitstellung der IT-Leistungen an einen externen IT-Dienstleister ausgelagert hat. Hierdurch befinden sich am Standort der Gemeinde Merzenich lediglich noch Netzwerkkomponenten. Auch im konzeptionellen Bereich hat die Gemeinde bereits die überwiegende Anzahl der geprüften Kriterien umgesetzt. Hierbei nutzt die Gemeindevorwaltung die IT-Sicherheitsstandards, die durch den externen IT-Dienstleister angeboten werden. Bei den geprüften technischen Aspekten hat die Gemeinde Merzenich bereits die überwiegende Anzahl der Prüfaspkte umgesetzt. Bei den konzeptionellen IT-Sicherheitsaspekten bestehen im Hinblick auf die Vollständigkeit noch Verbesserungsmöglichkeiten.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte die noch fehlenden bzw. unvollständigen technischen wie konzeptionellen Sicherheitsaspekte weiterentwickeln.

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

## 4.5 Personalressourcen

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

- ➔ Die Gemeinde Merzenich prüft regelmäßig wirtschaftlichere Alternativen bei der Aufgabenwahrnehmung und setzt diese in größerem Umfang auch um. Anders als die meisten Vergleichskommunen wickelt sie jedoch auch verstärkt personalintensive Dienstleistungen in Eigenregie ab.

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

### 4.5.1 Personalquoten

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

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

Die Personalquote einer Verwaltung gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang die Kommune Personal in Relation zur Einwohnerzahl vorhält. Dazu sind sie ein Indikator dafür, ob eine Kommune Aufgaben verstärkt mit eigenem Personal erledigt. Bewertungen zur Angemessenheit des Personalbestandes lassen sich aus diesen beiden Kennzahlen jedoch nicht ableiten, da die Qualität und der Umfang der Aufgabenerledigung nicht in die Berechnung mit einfließen. Dem zu Folge hängt die Personalstärke einer Kommune von verschiedenen Faktoren ab, die nicht ausschließlich von der Größe oder der Einwohnerzahl abhängen.

Die Berechnungsschritte zu den Personalquoten und die zu bereinigenden Aufgabenbereiche sind diesem Teilbericht als Anlage beigefügt.

#### Personalquoten 2023

Kennzahl	Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	12,05	4,31	5,10	6,18	6,89	14,91	48
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	4,69	3,86	4,54	5,08	6,00	7,12	48

Die meisten Vergleichskommunen halten bei der Personalquote 1 einwohnerbezogen weniger Personal für die Aufgabenerledigung vor als die Gemeinde Merzenich. Das liegt hauptsächlich an einer Besonderheit. Im Jahr 2022 übernahm die Gemeinde die „Kindertageseinrichtungen Merzenich gGmbH“ als alleinige Gesellschafterin von einem Trägerverein. Seitdem hat sich die Stellenzahl für die Bewirtschaftung der insgesamt sieben Kindertageseinrichtungen annähernd verdoppelt. Daraus resultiert auch der große Unterschied zur Personalquote 2, bei der die personalintensiven Aufgabenbereiche wie die Kindertageseinrichtungen bereinigt werden.

Aus den Altwerten von 2017 (siehe Kapitel 4.8 Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten) im Vergleich zu den aktuellen Werten 2023 ergeben sich folgende prozentuale Veränderungen:

#### **Veränderung Kennzahlenwerte 2016 gegenüber 2023 – Gemeinde Merzenich**

Bezeichnung	Veränderung in Prozent
Einwohnerinnen bzw. Einwohner	4,84
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	44,31
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	22,77

Der Anstieg der Personalquoten wird durch die von 2016 nach 2023 nur wenig steigende Einwohnerzahl kaum gebremst. Durch den Ausbau der Tageseinrichtungen fällt der Anstieg bei der Personalquote 1 in der Gemeinde Merzenich viel höher als in den Vergleichskommunen aus. Bei diesen beträgt der mittlere Anstieg bei der Personalquote 1 rund 21 Prozent. Anders verhält es sich bei der Personalquote 2. Diese steigt im Mittel mit rund 18 Prozent etwas wenig stark als in der Gemeinde Merzenich. Der Anstieg der Personalquoten ist generell auf Aufgabenzuwächse bzw. -veränderungen der letzten Jahre zurückzuführen.

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

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

Aufgabe	Merze-nich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bauhof	20,18	2,88	7,95	10,23	13,98	20,18	48
Grundschulen	0,84	0,00	0,00	0,00	0,00	10,16	48
Musikschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	48
Büchereien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	1,31	48
Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	2,00	48
Sportstätten und Bäder	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	2,00	32

Die Gemeinde Merzenich setzt für die Pflege ihres Gemeindegebietes weitestgehend das Personal des eigenen Bauhofes ein. Mit rund 20 Vollzeit-Stellen ist dieser zum aktuellen Prüfungszeitpunkt der personalstärkste Bauhof bei den Kommunen bis 10.000 Einwohner. Dabei fällt das Gemeindegebiet mit rund 38 km<sup>2</sup> vergleichsweise klein aus und ist somit hinsichtlich der Stellenzahl nicht ausschlaggebend. Insbesondere der Strukturwandel durch den Braunkohlebau bei Merzenich<sup>19</sup> und die damit verbundenen Pflege-, Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen erhöhen den Personalbedarf im Bauhof deutlich. So hat die Gemeinde Merzenich in diesem Zusammenhang einen neuen Ortsteil hinzubekommen. Die Unterhaltung dieser zusätzlichen öffentlichen Flächen gehört zu den Aufgaben des Bauhofs. Er leistet darüber hinaus auch intensive Pflegearbeiten an den Flüchtlingsunterkünften für etwa 360 Geflüchtete und den zahlreichen kommunalen Kindertagesstätten. Darin enthalten sind auch vier Handwerker- und Hausmeisterstellen, die seit 2024 dem Gebäudemanagement zugeordnet sind.

Ansonsten hält die Gemeinde Merzenich in den zuvor betrachteten Aufgabenbereichen der Tabelle so gut wie kein eigenes Personal vor. Insoweit erklärt sich die Ausprägung der Personalquote 2 hauptsächlich mit dem Personaleinsatz im Bauhof, da nur eine geringe Stellenzahl dort der Bereinigung unterliegt.

Positive Effekte auf die Personalquoten übt auch interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) aus. Wir verweisen hierzu auf unsere Ausführungen im Kapitel 4.4 Zielausrichtung und Handlungsrahmen.

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

<sup>19</sup> Transformation von Morschenich-Alt nach Bürgewald

### Stellenbesetzungsquote 2023

Kennzahl	Merze-nich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent	98,36	83,41	91,83	95,50	97,66	103	37

Die Gemeinde Merzenich sieht für das Vergleichsjahr 2023 129,48 Vollzeit-Stellen im Stellenplan der Verwaltung als Soll-Stellen vorgesehen, von denen zum Stichtag 30. Juni 2023 127,36 Vollzeit-Stellen besetzt waren.

Mit Weitblick geht die Gemeinde Merzenich bei der Nachbesetzung vakanter Stellen vor. So werden diese zeitnah nachbesetzt. Das führt dazu, dass die Stellenbesetzungsquote in der Gemeinde Merzenich sich im interkommunalen Vergleich unauffällig zeigt. Durch die rechtzeitige Gewinnung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird sichergestellt, dass die Arbeitsabläufe reibungslos fortgeführt werden können und Engpässe so gut wie möglich vermieden werden. Auch durch Aufgabenverlagerungen beispielsweise im Wege interkommunaler Zusammenarbeit oder durch Optimierungen in der Aufgabenerledigung wird der Stellenbedarf in Merzenich positiv beeinflusst.

Ein weiterer aktueller Aspekt bei der Stellenbewirtschaftung ist der Altersdurchschnitt bzw. die Altersstruktur des Personalkörpers. Diese Strukturmerkmale spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle, um zukünftige Personalbedarfe besser einschätzen und notwendige Maßnahmen planen zu können.

#### 4.5.2 Altersstruktur

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

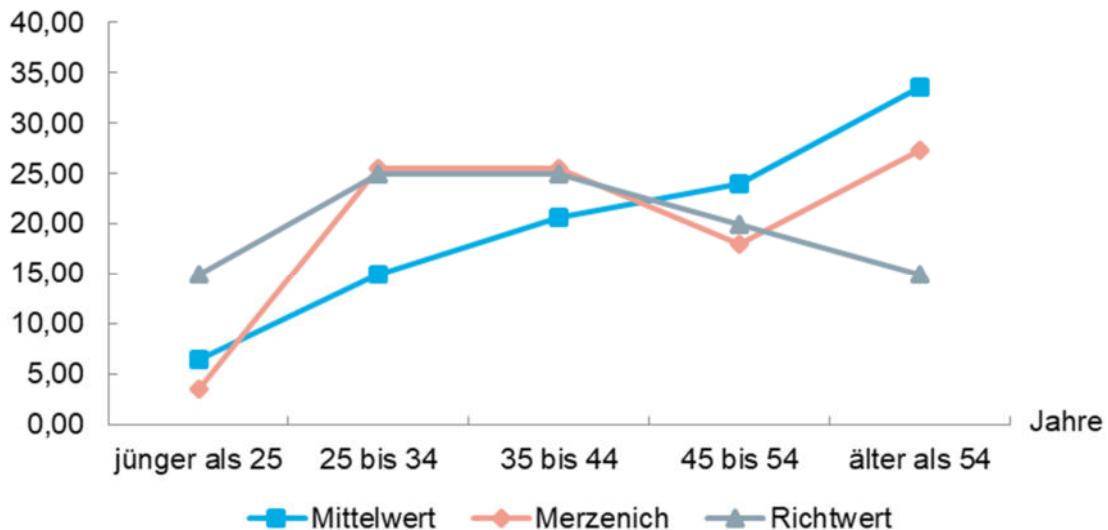
### Altersdurchschnitt 2023

Kennzahl	Merze-nich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren	43,34	41,00	45,34	46,00	48,53	52,03	48

Die **Gemeinde Merzenich** weist im interkommunalen Vergleich das dritt niedrigste Durchschnittsalter auf.

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

### Altersstruktur 2023



Bei der Altersstruktur in der Gemeinde Merzenich sind insgesamt 172 Personen<sup>20</sup> berücksichtigt. Bei der Altersgruppe bis zum 54. Lebensjahr fällt die anteilige Altersstruktur sogar überwiegend jünger aus als im Mittel bei den Vergleichskommunen. Die jüngeren Altersgruppen zwischen dem 25 und 54 Lebensjahr folgen sogar dem Richtwert. Dieser zeigt die „balancierte“<sup>21</sup> Altersstruktur auf. Daraus lässt sich schließen, dass die Gemeinde Merzenich ihre Personalzu- und -abgänge gut im Blick hat.

#### 4.5.3 Querschnittsaufgaben

Zu den von einer Kommune zu erledigenden Querschnittsaufgaben rechnen wir insbesondere

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

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

<sup>20</sup> Auch gGmbH

<sup>21</sup> Quelle: Fraunhofer Institut für Arbeitswissenschaft und Organisation (IAO)

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

Kennzahl	Merze-nich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je MA	0,05	0,03	0,07	0,09	0,11	0,24	48
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW	0,81	0,39	0,73	0,86	1,01	2,08	48

Dieser Vergleich für die o.a. Aufgaben steht im Zusammenhang mit den dargestellten Ergebnissen zu den Erfüllungsgraden dieses Berichts. Die **Gemeinde Merzenich** positioniert sich bei den eingesetzten Vollzeit-Stellen für Querschnittsaufgaben unterhalb des Medians. Der nachfolgende aufgabenbezogene Stellenvergleich ergibt einen ersten Hinweis zur Einordnung der Personalsituation. Jedoch können qualifizierte Aussagen nur auf Basis einer Personalbemessung getroffen werden, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht durchgeführt hat.

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

Aufgabe	Merze-nich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Kämmerei, Finanzbuchhal-tung, sonstiges Finanzma-nagement (Finanzen)	5,23	1,26	3,12	3,75	5,04	7,50	48
Personal- und Organisations-anlegerheiten, sonstiges Personalmanagement (Per-sonal)	2,00	0,16	0,95	1,53	2,13	7,76	48
Informationstechnik	0,30	0,00	0,93	1,07	1,62	5,00	48

Die absolute Stellenzahl im Aufgabenbereich Finanzen und Personal positioniert sich im inter-kommunalen Vergleich deutlich höher als bei der Informationstechnik. Das ist u.a. bedingt durch die hohe Anzahl an Personal- und Abrechnungsfällen für die Kindertagesstätten. Die Stellenver-teilung spiegelt sich auch in den Erfüllungsgraden der Gemeinde Merzenich wider. Hier zeigen sich die Teilerfüllungsgrade zu den Aufgaben Personal, Organisation und Personalmanagement stärker ausgeprägt als beim IT-Betrieb. Dieses Ergebnis korrespondiert mit den zu Verfü-gung stehenden Personalressourcen bei den Querschnittsaufgaben. Dazu kommt ein hoher Auslage-rungsgrad bei der IT. Die Gemeinde Merzenich sollte beachten, dass Verbesserungen wie bspw. Prozessoptimierungen zusätzliche Personalressourcen binden könnten. Zum Personal-einsatz beim Aufgabenbereich Finanzen verweisen wir auf den Teilbericht Zahlungsabwicklung und Vollstreckung.

## 4.6 Organisation von Arbeitsabläufen

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

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

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

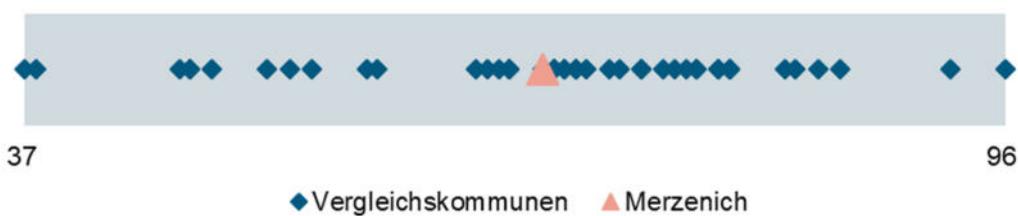
Organisatorische Maßnahmen rund um den Einsatz von Personal- und IT-Ressourcen sowie deren technische Unterstützung sind Gegenstand des Personalmanagements bzw. des IT-Managements. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Kommunen in diesen Bereichen Maßnahmen ergriffen haben.

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

Erfüllungsgrad Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024



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



Diesem Ergebnis liegen folgende Teilergebnisse zugrunde:

#### Teilerfüllungsgrade Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024



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

#### 4.6.1 Personalmanagement

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

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

Seine Aufgaben kann das Personalmanagement dabei nur erfüllen, wenn es von Anfang an kontinuierlich in den Planungs- und Entwicklungsprozess eingebunden ist. Daraus resultierend ist ebenso eine Ableitung und Implementierung zweckmäßiger personalwirtschaftlicher, organisatorischer und technikunterstützter Arbeitsabläufe bzw. Prozesse notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es daher mit Blick auf den Personalzugang sinnvoll, sich auf die unterschiedlichen Zielgruppen im Sinne von Nachwuchskräften, Fachkräften oder Quereinsteigenden auszurichten und bei der Personalbindung die Entwicklungsperspektiven im Blick zu behalten. Bei Personalabgängen, die nicht dem Erreichen der Altersgrenze oder einer Erwerbs-/Dienstunfähigkeit geschuldet sind, hat die Kommune ebenfalls Handlungsoptionen.

► **Feststellung**

Das Personalmanagement in der Gemeinde Merzenich weist gut funktionierende Strukturen auf. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Entwicklung und Einbindung von qualitativen Standards bspw. in Form von Checklisten.

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

Die **Gemeinde Merzenich** betreibt für die **Gewinnung** von Ausbildungs- und Fachkräften ein Karriereportal auf ihrer Homepage. Die darin erfassten Informationen zum Arbeitgeber, zu Ausbildungsmöglichkeiten und aktuellen Stellenausschreibungen erreichen über die einschlägigen sozialen Medien und Bewerbungsportale viele potenzielle Interessenten. Diese Arbeitgeber-Angebote werden zusätzlich durch weitere Attraktivitätsfaktoren untermauert. Hierzu zählen bspw. ein "JobRad-Fahrradleasing", viele Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildungen sowie ein sehr gutes Arbeitsklima. Außerdem ist die Gemeinde Merzenich durch die Bertelsmann-Stiftung als familienfreundlicher Arbeitgeber ausgezeichnet worden. Hier werden Maßnahmen des Personalmanagements zur Familienfreundlichkeit sowie einem vertrauenswürdigen Betriebsklima gewürdigt. Das gilt auch für flexibles Arbeitszeitmodell, Kinderbetreuung oder der Pflegeunterstützung bei Angehörigen, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erreichen.

Bei Stellenausschreibungen werden nach Möglichkeit ebenfalls fachfremde Bewerberinnen und Bewerber berücksichtigt. Für den eigentlichen Bewerber-Recruitingprozess nutzt die Gemeinde Merzenich ein selbst entwickeltes Bewerbermanagement-Tool. Dieses unterstützt das Personalmanagement insbesondere bei der Bewerberverwaltung bis hin zur Beurteilung und Auswahl geeigneter Personen. Insgesamt zeigt sich die technische Unterstützung bei der Personalgewinnung wie auch die Arbeitgeberattraktivität auf einem guten Niveau.

Neben den bereits vorweg beschriebenen Attraktivitätsfaktoren gibt es in der Gemeinde Merzenich weitere beachtenswerte Aspekte zur **Personalbindung**. Hierzu zählt die Ausstattung der Neuzugänge mit allen wichtigen Informationen zur Organisation und Regularien der Gemeindeverwaltung. Darüber hinaus priorisiert die Gemeinde Merzenich die verantwortliche Einarbeitung und Betreuung der Neuzugänge durch die jeweiligen Führungs- und Ausbildungskräfte. Bei der Personalbindung kommt zusätzlich zum Tragen, das die gelebte Führungskultur in der Gemeindeverwaltung viel Wert auf die familiären Bedürfnisse der Beschäftigten legt. Wir verweisen hierzu auf die Auszeichnung der Bertelsmann Stiftung. Damit zeigt die Gemeindeverwaltung bereits zahlreiche positive Aspekte zum Arbeitsklima auf, auch wenn sie kein formales

Leitbild entwickelt hat. Das wirkt zusätzlich dem Nachteil des eingeschränkten Entgelt- und Be- soldungsniveaus einer kleinen Gemeinde wie Merzenich positiv entgegen. Auch gibt es Maß- nahmen zur Personalentwicklung wie Seminare oder weitergehende Ausbildungen. Aber auch der Erhalt der Arbeitsfähigkeit zeigt sich auf der Agenda beim Personalmanagement. In der Praxis zeigen sich dahingehende Maßnahmen bspw. bei den Betriebssportangeboten wie Was- sergymnastik, Rückenschule oder der bewegten Mittagspause. Darüber hinaus sind fast alle Ar- beitsplätze mit einem höhenverstellbaren Schreibtisch und ergonomischen Stühlen ausgestat- tet. Bei der Arbeitssicherheit stellt sich die Gemeinde Merzenich zukünftig neu auf, da die bishe- rigen Strukturen den aktuellen gesetzlichen Rahmen nicht mehr optimal bedienen.

Das geplante oder ungeplante **Ausscheiden** von Personal in der Gemeindeverwaltung unter- liegt keinem formal ausgearbeiteten Offboarding-Verfahren. Gerade bei nicht planbaren Austritt- ten erhöht sich eventuell das Risiko, dass wichtiges Fach- und Erfahrungswissen verloren geht. Außerdem wird die Einarbeitung neuer Kräfte dadurch erschwert. Die absehbaren Personalab- gänge werden so früh wie möglich und sinnvoll ins Tagesgeschäft mit eingebunden. Dazu gibt es Absprachen mit der Verwaltungsleitung und den betroffenen Fachbereichs- und Teamleitun- gen zur weiteren Vorgehensweise. Bei den Absprachen werden insbesondere die Stellennach- besetzung und der dazu nötige Wissenstransfer erörtert. Dabei steht die frühzeitige Einbindung der einzuarbeitenden und ausscheidenden Personen klar im Fokus. Nach Angaben der Verwal- tung sind für den Umgang mit dem Wissenstransfer in diesen Fällen Prozessmodellierungen geplant. Bisher finden die Gespräche mit der ausscheidenden Person nach individuellen Krite- rien der verantwortlichen Fach- und Führungskräfte statt.

► **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte für Personalabgänge Arbeitshilfen wie Checklisten entwi- ckeln.

#### 4.6.2 IT-Management

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

► **Feststellung**

Das IT-Management in der Gemeinde Merzenich partizipiert maßgeblich von Know-how und den Strukturen des Kooperationspartners. Ansonsten ist das IT-Management durch sachge- rechte, gelebte Prozesse geprägt. Jedoch sind diese Prozesse derzeit formal noch nicht hin- reichend abgesichert. Dadurch bestehen Risiken für den bislang gut funktionierenden IT-Be- trieb.

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

- *Projektmanagement: Eine Kommune sollte Standards zur systematischen Überwachung von Projektständen, der Kosten sowie der Qualität definiert haben, um frühzeitig auf Ab- weichungen reagieren und Anpassungen vornehmen zu können.*

- Anforderungsmanagement: Eine Kommune sollte gewährleisten, dass alle verwaltungsweiten Anforderungen an IT-Systeme unter Berücksichtigung strategischer Zielvorgaben zentral gesteuert werden, um die Ressourcen zielorientiert einzusetzen.
- Lizenzmanagement: Eine Kommune sollte sicherstellen, dass Softwarelizenzen verwaltungsweit bedarfsgerecht und rechtskonform eingesetzt werden, um Risiken zu begrenzen.
- Störungsmanagement: Eine Kommune sollte alle Störfälle, die in Zusammenhang mit IT auftreten, systematisch dokumentieren, klassifizieren und auswerten, um daraus Handlungsbedarf ableiten zu können.

Die **Gemeinde Merzenich** hat bei der Planung, Koordination und Kontrolle von Digitalisierungsmaßnahmen einen guten Weg eingeschlagen. Wie im Kapitel 4.4 unter dem Aspekt Prozessgestaltung beschrieben, gibt es mit der Stadt Kerpen seit Juni 2023 zum **Projektmanagement** eine interkommunale Zusammenarbeit. Dabei partizipieren beiden Kommunen von gemeinsamen technischen und methodischen Grundlagen und einer angemessenen Aufgabenverteilung. Neben den daraus resultierenden Verantwortlichkeiten und Rahmenbedingungen steht auch die Überwachung und Steuerung zukünftiger Projekte auf der Agenda der gemeinsamen Zusammenarbeit. Selbst wenn die praktische Umsetzung erst kürzlich begonnen hat, zeigt sich bereit jetzt schon in der Gemeinde Merzenich eine gute Steuerungsgrundlage, um die Verwaltung zukünftig effektiver und effizienter gestalten zu können. Im interkommunalen Vergleich hebt sich die Gemeinde daher positiv hervor. Hinsichtlich des nicht definierten Personaleinsatzes verweisen wir auf den Abschnitt Prozessgestaltung im Kapitel 4.4 Zielausrichtung und Handlungsrahmen.

Die Gemeinde Merzenich erledigt die Meldungen und Bewertungen von **IT-Anforderungen** im Tagesgeschäft als gelebten Prozess. Konkrete verbindliche strukturelle Vorgaben gibt es allenfalls vom kooperierenden IT-Dienstleister KDVZ. Maßgeblich für das Tätigwerden sind die im Tagesgeschäft anfallende Kommunikation zwischen Sachbearbeiter, Vorgesetzten sowie der Verwaltungsleitung mit der IT-Abteilung. Diese ist organisatorisch zentral dem Team 2 des „Fachbereiches 1 „Finanzen, Beteiligungen und Digitalisierung“ zugeordnet. Für die Umsetzung der IT-Anforderungen werden Bewertungs- oder Priorisierungskriterien mit dem IT-Dienstleister abgestimmt. Die daraus resultierenden Entscheidungen erfolgen dann einvernehmlich mit der KDVZ.

Diese organisiert bei der Gemeinde Merzenich weitestgehend auch das **Lizenzmanagement**. Die Gemeinde gibt lediglich Informationen zu nicht mehr benötigten oder genutzten Lizenzen an den IT-Dienstleiter weiter. Dazu gleicht dieser mindestens einmal jährlich die erworbenen und tatsächlich genutzten Lizenzen ab. Mit Blick auf das vollständige und verursachungsgerechte Rechnungswesen durch den IT-Dienstleister ist die Gemeinde Merzenich bei der IT-Compliance (Rechts- und Vertragssicherheit der kommunalen Führung) nach den uns vorliegenden Informationen gut aufgestellt.

Die Gemeinde Merzenich organisiert das **Störungsmanagement** ebenfalls mithilfe des externen IT-Dienstleisters. Die konkreten Details zum Stufen-Support<sup>22</sup> und Administration beschreiben die „Service Level Agreements<sup>23</sup>“ zwischen Verwaltung und Dienstleister. Erster Ansprechpartner für das Störungsmanagement ist in der Gemeinde Merzenich immer die verwaltungsinterne IT. Die Störungsaufnahme ist in Merzenich geregelt und erfolgt über ein Ticketsystem. Dabei fungiert der IT-Dienstleister als Steuerungszentrale (SPOC<sup>24</sup>). Die Störungsmeldungen können per Telefon oder Mail an den IT-Dienstleister erfolgen. Die Störungen und Supportanfragen werden nicht durch die hauseigene IT dokumentiert und es erfolgt auch keine Auswertung bzw. Klassifizierung der Fälle. Systematische Auswertungen auch unter Einbeziehung der für den Support verantwortlichen externen IT-Dienstleister könnten wertvolle Hinweise auf die Angemessenheit von abgerechneten Leistungen, notwendige Anpassungen im Leistungsportfolio sowie potenziellen Schulungsbedarf bei den Nutzerinnen und Nutzern liefern.

► **Empfehlung**

Die Klassifizierung und Auswertung von IT-Support-Meldungen und Maßnahmen sollten Bestandteil des Störungsmanagements in der Gemeinde Merzenich sein.

## 4.7 Digitalisierungsniveau

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

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

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

<sup>22</sup> 1st, 2nd und 3rd-Level-Support

<sup>23</sup> Dienstleistungs-Güte-Vereinbarung

<sup>24</sup> Single Point of Contact

- Die digitale Transformation der Gemeinde Merzenich befindet sich in einem fortgeschrittenen Stadium. Perspektivisch weist der eingeschlagene Weg bei der digitalen Transformation in die richtige Richtung.

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

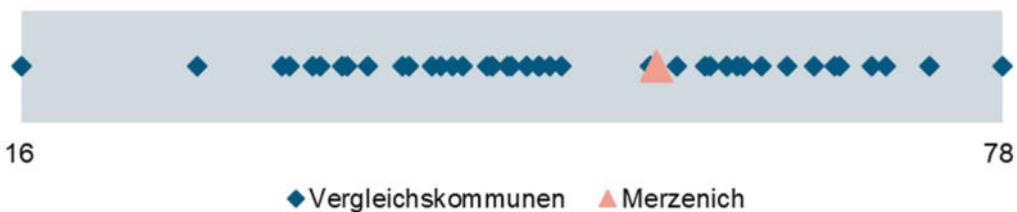
*Eine Kommune sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können, um eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten zu besitzen.*

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

#### Digitalisierungsniveau in Prozent 2024

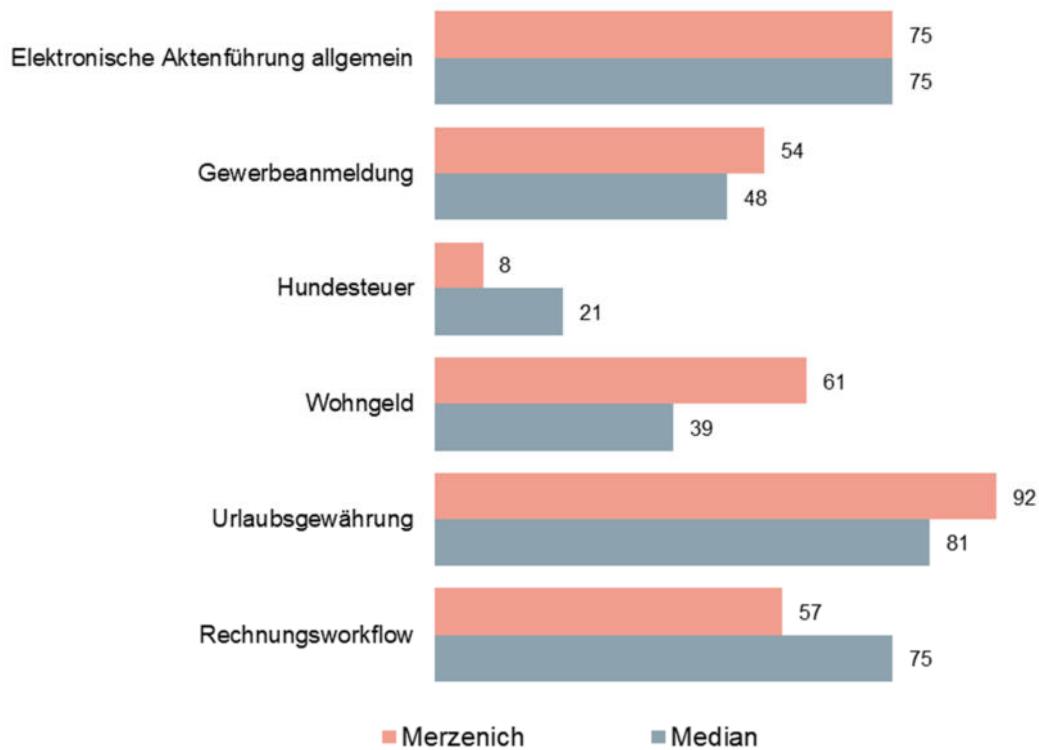


In diesen interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Digitalisierungsniveau setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

### Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass die abgebildeten Prozesse elektronische Aktenführung, Gewerbeanmeldung, Wohngeld, und Urlaubsgewährung im Merzenich teilweise recht weit im Digitalisierungsniveau vorangeschritten sind. Auch die Optimierung des Prozessmanagements und die damit einhergehende interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Kerpen wirkt sich positiv auf das Digitalisierungsniveau aus. Damit stellt die Gemeinde Merzenich sicher, dass zukünftige Digitalisierungsmaßnahmen bereits auf optimierte Prozesse aufbauen können. Die Einführung und Erweiterung der Onlinedienstleistungen ist daran gekoppelt. Die Implementierung eines Dokumentenmanagementsystems ist bereits verwaltungsweit erfolgt und die elektronische Aktenführung im Steuerwesen etabliert.

## 4.8 Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten

### Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 12. Juli 2024 von der Kommune zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinigungsschritte die zusätzlich von der Kommune ausgefüllte Datenerfassung.

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

### Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung

Bezeichnung	2016	2023
Vollzeit-Stellen Verwaltung auf Grundlage der Personalliste - Stichtag 30.06.	90,55	69,27
Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.) auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06.	0,00	61,04

### Personalquote 1

#### Bereinigung 1 für die Berechnung der Personalquote 1

Bezeichnung	2016	2023
Rat und Fraktionen	0,00	0,00
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00	0,00
soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegebedürftige)	1,33	0,00
soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	0,00	0,00
Krankenhäuser	0,00	0,00
Kur- und Badeeinrichtungen	0,00	0,00
Elektrizitätsversorgung	0,00	0,00
Gasversorgung	0,00	0,00
Wasserversorgung	0,00	0,00
Fernwärmeverversorgung	0,00	0,00
Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur	0,00	0,00
Abfallwirtschaft	0,50	0,00
Abwasserbeseitigung	0,56	0,00
Straßenreinigung <sup>25</sup>	1,16	0,00
ÖPNV	0,00	0,00

<sup>25</sup> Inkl. Winterdienst

Bezeichnung	2016	2023
Friedhofs- und Bestattungswesen	3,73	2,05
Land- und Forstwirtschaft	0,20	0,00
Wirtschaftsförderung	0,00	4,10
Märkte	0,00	0,00
Schlacht- und Viehhöfe	0,00	0,00
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0,00	0,00
Tourismus <sup>26</sup>	0,00	0,00
<b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1</b>	<b>7,48</b>	<b>6,15</b>

### Berechnung Personalquote 1

Bezeichnung	2016	2023
Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.	90,55	130,31
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	7,48	6,15
<b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1</b>	<b>83,07</b>	<b>124,16</b>
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	9.826	10.302
<b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 1</b>	<b>8,45</b>	<b>12,05</b>

### Personalquote 2

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

<sup>26</sup> In 2077 Wirtschaftsförderung und Fremdenverkehr

### Bereinigung 2 für die Berechnung der Personalquote 2

Bezeichnung	2016	2023
Gebäudereinigung	5,37	4,57
Brandschutz <sup>27</sup>	0,37	0,30
Rettungsdienst	0,00	0,00
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	0,00	0,00
Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder	39,29	70,97
<b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2</b>	<b>45,03</b>	<b>75,84</b>

### Berechnung Personalquote 2

Bezeichnung	2016	2023
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	83,07	124,16
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	45,03	75,84
<b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2</b>	<b>38,04</b>	<b>48,32</b>
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	9.826	10.302
<b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 2</b>	<b>3,87</b>	<b>4,69</b>

<sup>27</sup> In 2017 Feuerwehr und Rettungsdienst

## 4.9 Anlage: Ergänzende Tabelle

**Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Personal, Organisation und Informationstechnik**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Zielausrichtung und Handlungsrahmen</b>					
F1	Die Gemeinde Merzenich gestaltet die Zielausrichtung und den Handlungsrahmen regelmäßig und trifft die dazu nötigen Entscheidungen im operativen Tagsgeschäft. Diese Vorgehensweise unterliegt keinem festgelegten Ablauf im Sinne eines definierten Prozesses, was grundsätzlich das Risiko von Planungsdefiziten in sich birgt.	107	E1.1	Die Personalplanung in der Gemeinde Merzenich sollte Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität festlegen und regelmäßig eruieren.	110
			E1.2	Die Gemeinde Merzenich sollte Stellenbemessungen in Aufgabenbereichen vornehmen, die sich auffällig beim Personalbedarf zeigen. In diesem Zusammenhang sollten Anforderungsprofile mit erstellt werden.	110
			E1.3	Die Gemeinde Merzenich sollte das Verfahren bei Zu- und Abgängen von Personal z. B. über Checklisten optimieren.	110
			E1.4	Die Gemeinde Merzenich sollte die Aufgabe Prozessgestaltung als Stelle berücksichtigen und mit den notwendigen Stellenanteilen hinterlegen.	111
			E1.5	Die Gemeinde Merzenich sollte ihr Digitalisierungskonzept und die digitale Transformation weiter vorantreiben und die Funktion und Aufwendungen der Digitalisierungsmaßnahmen über ein kennzahlengestütztes IT-Controlling begleiten.	112
			E1.6	Die Gemeinde Merzenich sollte die noch fehlenden bzw. unvollständigen technischen wie konzeptionellen Sicherheitsaspekte weiterentwickeln.	112
<b>Organisation von Arbeitsabläufen</b>					
F2	Das Personalmanagement in der Gemeinde Merzenich weist gut funktionierende Strukturen auf. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Entwicklung und Einbindung von qualitativen Standards bspw. in Form von Checklisten.	121	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte für Personalabgänge Arbeitshilfen wie Checklisten entwickeln.	122

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Das IT-Management in der Gemeinde Merzenich partizipiert maßgeblich von Know-how und den Strukturen der Kooperationspartner. Ansonsten ist das IT-Management durch sachgerechte, gelebte Prozesse geprägt. Jedoch sind diese Prozesse derzeit formal noch nicht hinreichend abgesichert. Dadurch bestehen Risiken für den bislang gut funktionierenden IT-Betrieb.	122	E3	Die Klassifizierung und Auswertung von IT-Support-Meldungen und Maßnahmen sollten Bestandteil des Störungsmanagements in der Gemeinde Merzenich sein.	124

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Merzenich 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 Merzenich verfügt über fünf Friedhöfe, von denen aktuell vier für kommunale Bestattungen genutzt werden. Die Bestattungen finden überwiegend auf den kommunalen Friedhöfen statt, wobei die Gemeinde moderne Bestattungsformen, wie den Garten der Erinnerung und den geplanten Ewigkeitsbrunnen, berücksichtigt.

Die **Friedhofsverwaltung** ist zentral im Fachbereich III Planen und Bauen organisiert und arbeitet eng mit dem Bauhof zusammen. Die enge räumliche Nähe ermöglicht eine direkte Abstimmung und flexible Reaktion auf aktuelle Anforderungen.

Im Bereich der **Digitalisierung** setzt die Gemeinde eine Fachsoftware ein, mit der die wesentlichen Verwaltungsprozesse im Friedhofswesen bearbeitet werden. Die vorhandenen digitalen Daten reichen jedoch bislang nicht aus, um eine differenzierte Analyse der Friedhofsflächen vorzunehmen. Insbesondere fehlen plausible Angaben zur Aufteilung in belegte und unbelegte Grabflächen, Funktionsflächen sowie Grün- und Wegeflächen.

Im Bereich der **Gebührenkalkulation** wurde mit der Einrichtung des Gebührenkompetenzzentrums ein wichtiger Schritt hin zu einer regelmäßigen Gebührenanpassung unternommen. Dennoch weist das Friedhofswesen eine Unterdeckung auf, die schrittweise reduziert werden soll. Auch der **Kostendeckungsgrad der Trauerhallen** ist trotz guter Nutzungszahlen vergleichsweise niedrig, insbesondere aufgrund hoher Instandhaltungskosten.

Die **Aufteilung der Friedhofsflächen** konnte aufgrund fehlender plausibler Daten nicht näher analysiert werden. Ebenso fehlt eine umfassende langfristige Planung für die **Grün- und Wegeflächen**, obwohl bereits neue Friedhofspläne für bestimmte Bereiche erstellt wurden. Die Gemeinde beabsichtigt, die Dokumentation und Pflege dieser Flächen weiter zu optimieren und langfristig digital zu erfassen.

### 5.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung

für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

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

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 5.3 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 5.4 Örtliche Strukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und

privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Grund- / Kennzahlen	Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	4	1	3	5	8	15	34
Kommunale Friedhofsfläche in qm	29.284	4.546	28.557	39.806	48.345	74.357	35
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	76,38	7,83	60,72	78,28	89,77	139	35
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	3,31	0,96	1,51	1,90	2,31	4,19	35
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	75,51	38,28	86,50	88,30	89,67	92,10	53
Erholungs- und Grünfläche je EW in qm	2.821	1.854	5.221	6.558	9.210	19.797	53
Friedhofsfläche je EW in qm	2,89	0,52	3,57	5,21	6,14	14,50	34

Die **Gemeinde Merzenich** verfügt über insgesamt fünf Friedhöfe. Der Friedhof an der Dürener Straße wird nicht mehr für neue Bestattungen genutzt. Er bleibt jedoch erhalten, da sich dort noch Gräber mitlaufender Ruhefrist befinden. Von den verbleibenden vier aktiven Friedhöfen befinden sich die Standorte in Merzenich (Rather Str.), Girbelsrath, Golzheim und Morschenich Neu. Diese Friedhöfe werden weiterhin für Bestattungen genutzt und entsprechend gepflegt.

Die Friedhofsfläche in Merzenich liegt auf dem Niveau des ersten Viertelwertes, der Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen positioniert sich im interkommunalen Vergleich im Bereich des Medianwertes. Die Anzahl der Bestattungen je 1.000 Quadratmeter Friedhofsfläche liegt in einem überdurchschnittlichen Bereich.

Ein zentrales Element ist der Friedhof Merzenich, auf dem sich bereits der Garten der Erinnerung befindet. Dieser speziell gestaltete Bereich bietet eine Bestattungsmöglichkeit für teil匿名 beigesetzte Verstorbene und dient gleichzeitig als Ort des Gedenkens für Angehörige und Besucher. Eine besondere Erweiterung stellt der geplante Ewigkeitsbrunnen dar, der in Kürze fertiggestellt wird. Dieses einzigartige Projekt, erst der zweite seiner Art in Deutschland, soll als zentrale Anlage die Asche Verstorbener aufnehmen. Die Beisetzungen im Ewigkeitsbrunnen erfolgen auf unbegrenzte Zeit, sodass die Asche der Verstorbenen dort dauerhaft verbleibt. Der Brunnen wird so lange mit Urnen gefüllt, bis seine Kapazität erreicht ist, und anschließend für

die Ewigkeit verschlossen. Seine Gestaltung, die einen Wasserkreislauf symbolisiert, steht für die Ewigkeit und das Fortbestehen des Lebens. Der Brunnen wird somit nicht nur ein innovativer Ort der Bestattung, sondern auch ein zentraler Platz des Erinnerns und der Besinnung auf dem Friedhof Merzenich.

## 5.5 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.

### 5.5.1 Organisation

- Die Aufgabenbereiche sind in der Gemeinde Merzenich zentral und klar strukturiert.

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

Die Koordination des Friedhofswesens in der **Gemeinde Merzenich** liegt im Fachbereich III "Planen und Bauen". Dieser Fachbereich umfasst sowohl die Friedhofsverwaltung als auch den Bauhof. Die Zuständigkeiten sind klar gegliedert:

Die Friedhofsverwaltung kümmert sich um die organisatorischen und administrativen Aufgaben. Dazu gehören:

- Terminvergabe für Bestattungen
- Datenpflege und Bescheiderstellung
- Auskünfte an Bestatter und Angehörige

Der Bauhof ist für die operativen Aufgaben auf den Friedhöfen verantwortlich. Dazu gehören:

- Grünpflege und Instandhaltung der Friedhofsflächen
- Durchführung der Bestattungen durch den Teamleiter oder einen Kollegen

Der Fachbereich I "Finanzen, Beteiligungen und Digitalisierung" ist für die Gebührenkalkulation zuständig.

Die enge räumliche Nähe von Friedhofsverwaltung und Bauhof im selben Gebäude ermöglicht eine reibungslose Abstimmung und flexible Reaktion auf aktuelle Anforderungen. Der tägliche Austausch zwischen den beiden Organisationseinheiten gewährleistet eine kontinuierliche Kommunikation.

## 5.5.2 Steuerung

### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich verfügt derzeit über keine langfristigen Zielvorgaben oder ein Berichtswesen im Friedhofswesen.

*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 Steuerung des Friedhofswesens in der **Gemeinde Merzenich** orientiert sich bislang an den aktuellen Bedarfen und Anforderungen, aber ohne festgelegte langfristige Zielvorgaben. Langfristig wirkende, friedhofsrelevante Entscheidungen werden nicht systematisch in einem übergeordneten Konzept festgelegt. Eine Planung auf der Basis politisch und verwaltungsseitig definierter Zielvorgaben, die die zukünftige Entwicklung der Friedhofsnutzung und -gestaltung vorausschauend gestaltet, ist derzeit nicht etabliert.

Die Gemeinde analysiert zwar intern die Entwicklung des Grabwahlverhaltens und betrachtet die Sterbezahlen und die Bestattungsstatistik jedes Jahr. Eine systematische Dokumentation in Form eines Berichts erfolgt nicht, sodass nicht nachvollzogen werden kann, ob die Ergebnisse in Steuerungsentscheidungen einfließen.

Um die Steuerung des Friedhofswesens in Merzenich zu verbessern, kann die Gemeinde strategische Ziele definieren, ein mögliches Friedhofsentwicklungskonzept erarbeiten und ein Kennzahlensystem einführen. Die Einführung messbarer Ziele, wie etwa eine festgelegte Kostendeckung oder die Optimierung der Flächennutzung, könnte zur langfristigen Ausrichtung des Friedhofswesens beitragen. Durch regelmäßige Überprüfungen der Zielerreichung entsteht zudem mehr Transparenz, und die Maßnahmen lassen sich gezielt an den aktuellen Bedarf anpassen.

### ► Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte ein strukturiertes Steuerungssystem mit klaren Zielen, messbaren Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen für das Friedhofswesen implementieren.

## 5.5.3 Digitalisierung

- Die Gemeinde Merzenich verfügt über aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen.

*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.*

Die **Gemeinde Merzenich** nutzt für die Verwaltung ihrer Friedhöfe eine Fachsoftware. Mit dieser Software werden Dokumente, Sterbefallanträge und Grabmalanträge digital hinterlegt. Auch die Erstellung von Bescheiden erfolgt über die Software.

Die Gemeinde hat neue digitale Friedhofspläne (2024) erstellen lassen und in das Programm hochgeladen. Alle persönlichen Daten der Verstorbenen und Nutzungsberechtigungen sowie die Lage der Grabstellen wurden von den zuvor eingesetzten Karteikarten und Plänen in die Software übertragen. Um den Arbeitsablauf zu optimieren, sollen Bauhofmitarbeiter künftig über mobile Endgeräte direkt auf die digitalen Belegungspläne zugreifen können.

Im Rahmen der Digitalisierung der Friedhofspläne in Merzenich sind auch die Grund- und Wegeflächen erfasst. Die Gemeinde hat neue digitale Friedhofspläne erstellen lassen, in denen die Grünflächen eingezeichnet und als "Baum" oder "Busch" gekennzeichnet sind. Obwohl die neuen Friedhofspläne somit auch Grün- und Wegeflächen enthalten, sind die Angaben hierzu nicht ausreichend für eine detaillierte Analyse im Rahmen der Prüfung. Eine plausible Einordnung der Flächenanteile konnte nicht ermittelt werden. Um die digitale Erfassung der Friedhofsflächen weiter zu verbessern, wäre eine präzisere Kategorisierung und Dokumentation der Flächen notwendig. Dieses Thema wird im Kapitel 5.7.2 Grün- und Wegeflächen näher betrachtet.

## 5.6 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.

### 5.6.1 Kostendeckung

- Die Gemeinde Merzenich hat mit der Einführung des Gebührenkompetenzzentrums die regelmäßige Kalkulation der Friedhofsgebühren eingeführt.

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

Die **Gemeinde Merzenich** hat ihre Friedhofsgebühren in der Vergangenheit nicht regelmäßig kalkuliert. Die letzte Kalkulation erfolgte im Jahr 2017 und die letzte Satzungsänderung trat zum 01. Januar 2018 in Kraft.

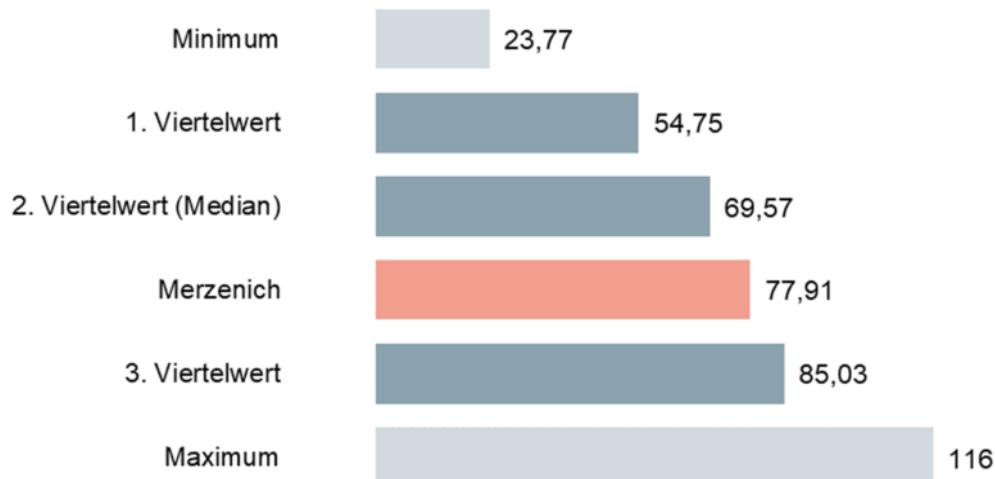
Die Gemeinde hat jedoch erkannt, dass eine regelmäßige Kalkulation notwendig ist. Zu diesem Zweck richtete die Gemeinde das Gebührenkompetenzzentrum ein, das dem Fachbereich „Finanzen, Beteiligungen, Digitalisierung“ zugeordnet ist. Das Gebührenkompetenzzentrum führt künftig jährlich eine Kalkulation der Friedhofsgebühren durch. Diese regelmäßigen Berechnungen dienen nicht dazu, die Gebühren automatisch jedes Jahr anzupassen. Stattdessen schaffen sie eine fundierte Basis für künftige Entscheidungen zur Gebührenstruktur. Die nächste Änderung der Gebührensatzung ist für 2025 geplant

Um die Qualität und Professionalität der Gebührenkalkulation sicherzustellen, investiert die Gemeinde gezielt in die Qualifikation ihrer Mitarbeitenden. Eine Mitarbeiterin hat bereits eine berufsbegleitende Zusatzausbildung im Bereich Gebührenkalkulation abgeschlossen. Ab März nimmt eine weitere Kollegin eine entsprechende Schulung auf.

Neben der Kalkulation der eigenen Gebühren übernimmt die Gemeinde Merzenich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auch die Gebührenkalkulation für die Kolpingstadt Kerpen und die Gemeinde Niederzier (hier ausschließlich im Bereich Friedhofswesen). Perspektivisch plant die Gemeinde, diese Kooperation auf weitere Kommunen auszuweiten, sobald die personellen Kapazitäten vollständig verfügbar sind. Die IKZ ermöglicht durch gemeinsame Ressourcennutzung eine effizientere Verwaltung und fördert den Austausch zwischen den beteiligten Kommunen.

Durch die Einführung des Gebührenkompetenzzentrums, die gezielte Qualifizierung der Mitarbeitenden und die interkommunale Zusammenarbeit schafft die Gemeinde Merzenich eine zukunftsorientierte Basis für eine nachhaltige und transparente Gebührenkalkulation.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erträge. Im Vergleichsjahr 2022 erreicht die Gemeinde Merzenich einen Kostendeckungsgrad über dem Median. Nach einem Rückgang in den Jahren 2020 und 2021, die stark von der Corona-Pandemie geprägt waren, ist der Kostendeckungsgrad 2022 wieder gestiegen.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Merzenich 2019 bis 2021

Grund- und Kennzahlen	2019	2020	2021
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent	84,32	66,05	54,76

Seit 2018 wurden die aufgelaufenen Unterdeckungen im Friedhofswesen der Gemeinde Merzenich nicht ausgeglichen. Das Gebührenkompetenzzentrum soll künftig jährlich sowohl Unterdeckungen als auch Überdeckungen ermitteln. Innerhalb der nächsten vier Jahre plant die Gemeinde, einen Teil der bestehenden Unterdeckung schrittweise abzubauen.

Die Zahlen der Gebührenkalkulation für das Jahr 2025 zeigen, dass die Gemeinde Merzenich einen Kostendeckungsgrad von etwa 93 Prozent erreichen könnte. Dieser Wert ergibt sich aus dem Verhältnis der kalkulierten Gesamtkosten zu den erwarteten gebührenrelevanten Erträgen. Die angestrebte Steigerung der Kostendeckung soll durch eine Anpassung der Gebühren für verschiedene Grabarten und Leistungen erreicht werden.

## 5.6.2 Trauerhallen

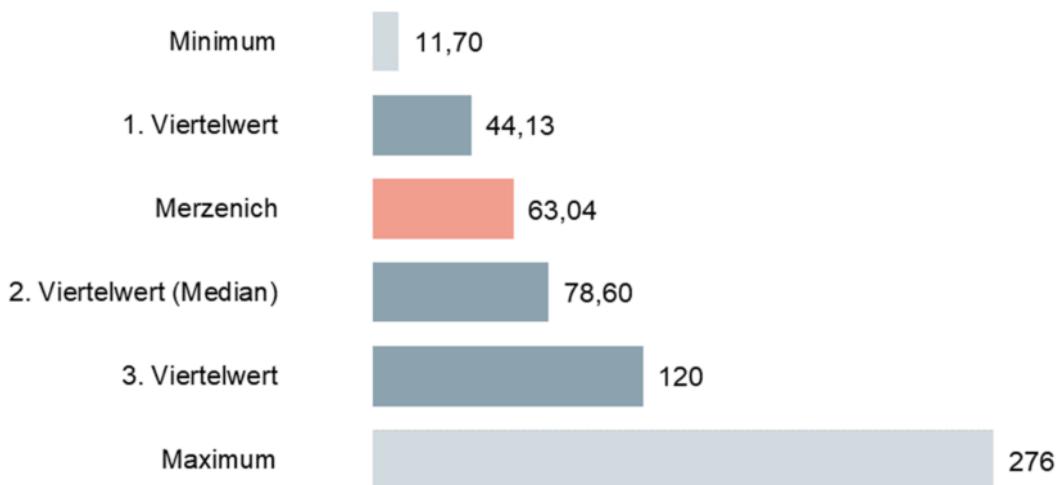
### ► Feststellung

Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen in Merzenich ist niedrig und durch hohe Instandhaltungskosten belastet, wodurch Optimierungspotenzial bei Gebühren und Betriebskosten besteht.

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

Die **Gemeinde Merzenich** verfügt über drei Trauerhallen, die für Abschiedszeremonien und Trauerfeiern genutzt werden. Die Trauerhallen befinden sich auf den kommunalen Friedhöfen.

### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen in Merzenich liegt unter dem Median der Vergleichskommunen. Dies zeigt, dass die Erträge aus den Nutzungen einen erheblichen Teil der Betriebskosten decken, aber nicht ausreichen, um die anfallenden Kosten vollständig zu kompensieren. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 12.786 Euro, während die Erträge aus der Nutzung der Trauerhallen bei 8.060 Euro lagen. Auch in den Vorjahren erreichten die Betriebskosten die Erträge.

### Kostendeckungsgrad Trauerhallen Merzenich 2019 bis 2021

Grund- und Kennzahlen	2019	2020	2021
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	73,40	31,05	14,72

Im Jahr 2021 führten hohe Instandhaltungskosten, insbesondere die Dachsanierung in Höhe von 24.880 Euro, zu einem erheblichen Anstieg der Gesamtkosten, die sich auf 35.319 Euro beliefen. Gleichzeitig konnten die Erträge aus der Nutzung der Trauerhallen diesen Kostenanstieg nicht ausgleichen, was zu einem starken Rückgang des Kostendeckungsgrads führte.

### Gesamtanzahl der Nutzungen der Trauerhallen Merzenich 2019 bis 2021

Kennzahlen	2019	2020	2021
Gesamtanzahl der Nutzungen der Trauerhallen pro Jahr	64	28	40

Eine Analyse der Konkurrenzsituation durch private Abschiedsräume führt die Gemeinde derzeit nicht durchgeführt. Angesichts der guten Annahme der kommunalen Trauerhallen scheint dies aktuell nicht erforderlich zu sein. Im Jahr 2022 wurden die Trauerhallen insgesamt 62-mal genutzt, was etwa 64 Prozent aller Beerdigungen entspricht. In den Jahren 2020 und 2021 ging die Nutzung vorübergehend zurück, was auf die Einschränkungen und besonderen Umstände während der Corona-Pandemie zurückzuführen ist.

### Anteil der Nutzungen der Trauerhallen Merzenich 2019 bis 2021

Kennzahlen	2019	2020	2021
Anteil Nutzungen Trauerhallen an Gesamtbestattungen in Prozent	88,89	37,84	48,78

Sollten die Nutzungszahlen künftig zurückgehen, sollte die Gemeinde Merzenich die Ursachen zu analysieren und gegebenenfalls die Gebühren anpassen. Gleichzeitig sollten Einsparmöglichkeiten bei den Betriebskosten geprüft werden, um die finanzielle Belastung zu reduzieren und eine langfristig wirtschaftliche Nutzung der Trauerhallen sicherzustellen.

#### ► Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte Maßnahmen prüfen, um die Wirtschaftlichkeit der Trauerhallen weiter zu verbessern.

## 5.7 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.

### 5.7.1 Einflussfaktoren

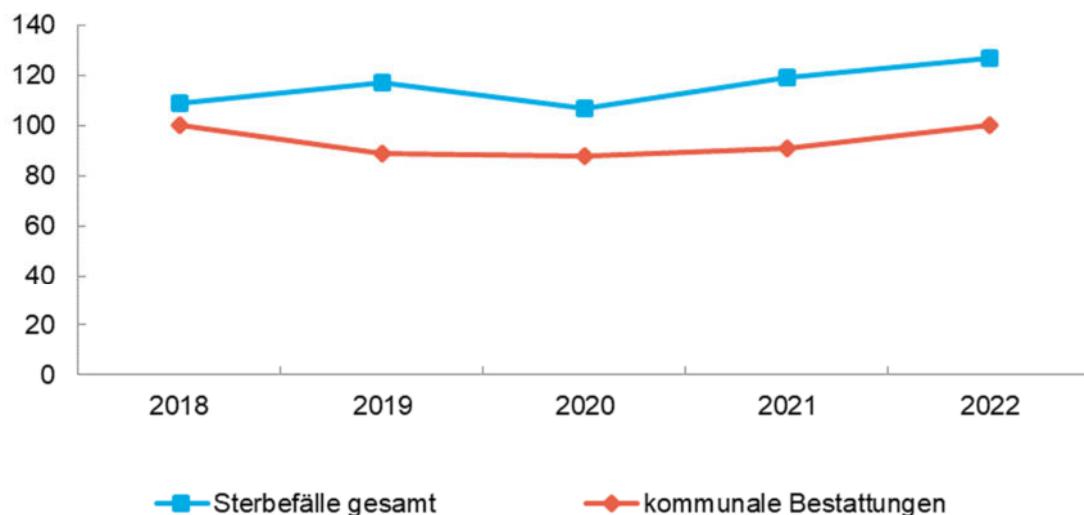
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

In der **Gemeinde Merzenich** wächst die Bevölkerungszahl in den letzten Jahren kontinuierlich. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 prognostiziert IT.NRW für das Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang von etwa zwei Prozent. Gleichzeitig sinkt der Anteil der über 80-Jährigen um etwa zwei Prozent bis 2040.

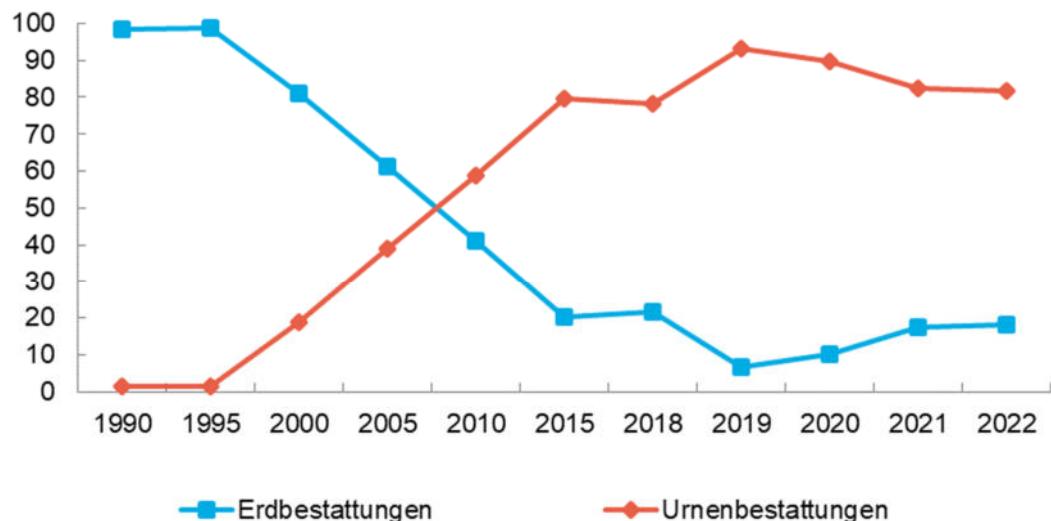
Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

**Sterbefälle und kommunale Bestattungen Merzenich 2018 bis 2022**



Wie bereits in den örtlichen Strukturen dargestellt, finden in der Gemeinde Merzenich Bestattungen überwiegend auf den kommunalen Friedhöfen statt. Die Sterbefälle in der Gemeinde blieben zwischen 2018 und 2022 stabil, während die Anzahl der kommunalen Bestattungen leicht anstieg.

### Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen in Merzenich 1990 bis 2022



Die Entwicklung der Bestattungsarten in Merzenich zeigt einen deutlichen Wandel seit den 90er Jahren. Während Erdbestattungen damals nahezu 100 Prozent der Bestattungen ausmachten, sind diese seitdem kontinuierlich zurückgegangen. Gleichzeitig haben Urnenbestattungen stark zugenommen und stellen seit etwa 2015 die vorherrschende Bestattungsform. Dieser Trend spiegelt den landesweiten Wandel der Bestattungskultur wider, bei dem pflegeleichte und individuelle Bestattungsformen immer mehr an Bedeutung gewinnen.

Die Anpassung der kommunalen Friedhöfe in Merzenich, wie etwa durch die Einführung des Gartens der Erinnerung und die Planung des Ewigkeitsbrunnens, zeigt, dass die Gemeinde diesen Wandel berücksichtigt und moderne Bestattungsmöglichkeiten schafft, um den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass der Anteil der Urnenbestattungen in Merzenich im Jahr 2022 bereits über dem Medianwert vieler Vergleichskommunen liegt.

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

Kennzahlen	Merze-nich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	22,68	11,11	19,27	24,77	36,94	63,64	35
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	75,26	27,27	61,59	72,92	79,10	88,89	35

## 5.7.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich verfügt derzeit über keine plausiblen Daten zur Aufteilung der Friedhofsflächen, wodurch eine Analyse nicht möglich ist

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

Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen.

Die von der **Gemeinde Merzenich** gelieferten Zahlen zu den Friedhofsflächen waren nicht plausibel. Die gpaNRW kann daher die Aufteilung der verschiedenen Friedhofsflächen (Grün- und Wegefläche, Funktionsfläche, belegte Grabflächen, unbelegte Grabflächen) nicht tiefergehend analysieren. Zwar ist eine Fachsoftware im Einsatz und es liegen digitale Erfassungen vor (vgl. Kapitel 5.5.3), jedoch verfügen die vorhandenen Daten bislang nicht über die für eine differenzierte Flächenanalyse erforderliche Tiefe und Plausibilität.

### Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Merze-nich	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	0	17,00	22,95	33,94	1268	28
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	0	1,13	2,51	3,49	8,49	27
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	0	18,88	24,36	40,53	1.348	28

### ► Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte die bestehenden digitalen Daten weiterentwickeln und insbesondere die Aufteilung der Friedhofsflächen systematisch, differenziert und nachvollziehbar erfassen sowie deren Pflege und Aktualisierung regelmäßig sicherstellen.

Auf dieser Grundlage kann entschieden werden, welche Grabarten in welchen Bereichen angeboten werden und ob es sinnvoll sein kann, neue, platzsparende Bestattungsformen, wie Urnenstelen oder pflegefreie Grabfelder einzuführen. Diese Maßnahmen könnten die Flächennutzung optimieren und zur Reduzierung der laufenden Kosten beitragen.

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.6.2 Trauerhallen darstellen.

### 5.7.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

#### ► Feststellung

Die Gemeinde Merzenich berücksichtigt aktuelle Bedürfnisse und bietet attraktive Bestattungsarten an, jedoch fehlt eine langfristige Planung zur strategischen Nutzung der Friedhofsflächen.

*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.*

Die **Gemeinde Merzenich** hat die Bestattungsflächen an veränderte Bedürfnisse und Bestattungstrends angepasst. Wie bereits in vorherigen Kapiteln dargestellt, hat die zunehmende Nachfrage nach pflegearmen und alternativen Grabarten, wie Urnenbestattungen, zu einer Neuplanung und Einführung moderner Bestattungsmöglichkeiten geführt. Der Rückgang der Erdbestattungen hat zudem den Bedarf an größeren Grabfeldern verringert. Auf einigen Friedhöfen entstehen durch die Einebnung von Gräbern sogenannte "Flickenteppiche". Die Gemeinde hat hierauf reagiert, indem sie in ihrer Friedhofssatzung eine frühere Einebnung gegen Gebühr ermöglicht hat, um die Flächennutzung zu optimieren. Nicht mehr benötigte Grabflächen werden, soweit möglich, zu pflegearmen Bereichen umgewandelt oder als Reserveflächen ausgewiesen.

Allerdings fehlt eine langfristige, strategische Planung in Form eines umfassenden Friedhofsentwicklungskonzepts. Solch ein Konzept könnte die Maßnahmen bündeln und eine klare Linie für die Zukunft vorgeben, um die Friedhofsflächen nachhaltig und wirtschaftlich zu entwickeln. Ein langfristiger Plan würde nicht nur aktuelle Entwicklungen berücksichtigen, sondern auch Prognosen für zukünftige Anforderungen und mögliche Umnutzungen von Flächen einbeziehen.

Die folgenden Zahlen verdeutlichen die Entwicklung der Grabarten und liefern eine Grundlage für künftige Planungen. Sie zeigen, dass die Nachfrage nach Urnengräbern weiterhin hoch ist, während der Bedarf an Erdgräbern im Vergleich geringer ausfällt.

#### Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Merzenich

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	7

Bezeichnung	Anzahl
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	8
Neukäufe Urnengräber 2022	55
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	39

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Merzenich sollte langfristige Pläne für die Entwicklung und Nutzung der Friedhofsflächen erstellen

Die Vergabe von Grabstellen erfolgt in Merzenich nach klaren Regelungen. Bei Reihengräbern erfolgt die Belegung der Reihe nach, wobei die Verwaltung die Zuweisung übernimmt und Angehörige keine Auswahlmöglichkeit haben. Bei Wahlgräbern wählen die Angehörigen eine Grabstelle aus den durch die Gemeinde klar kommunizierten verfügbaren Flächen aus. Die Bestattungsunternehmen unterstützen die Angehörigen bei der Besichtigung der Grabstellen, begleitet durch den Bauhof.

Bereits in der Vergangenheit hat die Gemeinde Merzenich ihre Friedhofsflächen an äußere Umstände angepasst müssen. Ein Beispiel dafür ist die Schließung des Friedhofs Morschenich-Alt, der im Zuge der geplanten Abbaggerung des Dorfes durch den Braunkohletagebau Hambach aufgegeben wurde. Mit Beginn der Umsiedlung der Bevölkerung im Jahr 2015 legte die Gemeinde als Ersatz den neuen Friedhof Morschenich-Neu an. Im Rahmen dieser Maßnahmen erfolgte die Umbettung der Verstorbenen, um den Angehörigen weiterhin eine Gedenkstätte zu bieten.

Im Jahr 2020 entschied der Betreiber RWE jedoch, die Abbaggerung von Morschenich-Alt nicht weiterzuverfolgen. Der ursprüngliche Friedhof blieb jedoch geschlossen, und die umgebetteten Gräber wurden nicht zurückgeführt. Stattdessen wurde das Gelände des ehemaligen Friedhofs in das Konzept des neu benannten Ortes "Bürgewald" integriert.

## 5.8 Grün- und Wegeflächen

### 5.8.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

➔ **Feststellung**

Es gibt keine umfassende langfristige Planung für die Grün- und Wegeflächen in der Gemeinde Merzenich. Anpassungen erfolgen bedarfsoorientiert, und eine vollständige digitale Erfassung steht noch aus.

*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.*

Wie bereits im Kapitel 5.7.2 „Aufteilung der Friedhofsflächen“ beschrieben, liegen keine plausiblen Daten zur Flächenaufteilung vor, sodass auch der Anteil der Grün- und Wegeflächen für die **Gemeinde Merzenich** nicht dargestellt werden kann.

### Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Merzenich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k. A.	17,81	27,34	51,25	68,02	115	25

Die Gestaltung der Grünflächen in der Gemeinde Merzenich orientiert sich an den jeweiligen Friedhofsstrukturen. Neue Friedhofspläne, wie sie beispielsweise für die Bestattungsflächen in Morschenich-Neu oder den Garten der Erinnerung erstellt wurden, beinhalten detaillierte Angaben zu Vegetationsarten und Beschaffenheit der Wege. Diese Pläne dienen als Grundlage für die langfristige Pflege und Dokumentation der Flächen, welche zukünftig auch digital erfasst werden sollen.

Darüber hinaus gibt es jedoch keine umfassende langfristige Planung für die Grün- und Wegeflächen. Anpassungen erfolgen bedarfsoorientiert, beispielsweise bei der Anlage neuer Bestattungsarten.

Die Gemeinde beabsichtigt jedoch, die Dokumentation und Pflege der Grün- und Wegeflächen weiter zu optimieren. In Zukunft sollen die Daten vollständig digitalisiert und in einem Grünflächeninformationssystem gepflegt werden, um eine Kontrolle der Flächen zu ermöglichen.

#### ► Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte die geplante Digitalisierung der Grün- und Wegeflächen vorantreiben und eine langfristige Pflege- und Entwicklungsstrategie erarbeiten, um eine nachhaltige Flächennutzung sicherzustellen.

## 5.8.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

#### ► Feststellung

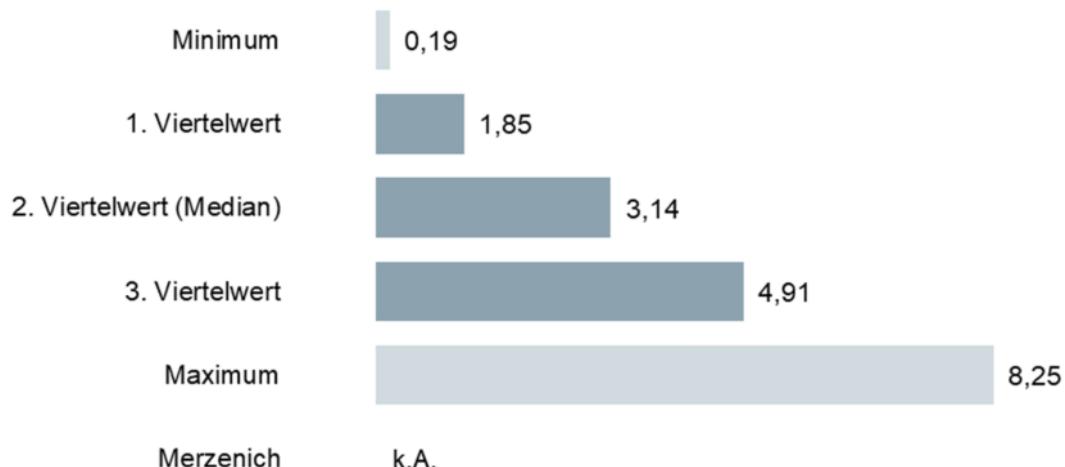
Die Gemeinde Merzenich hat keinen Pflegestandards definiert. Die Datenlage ermöglicht allerdings keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen.

*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 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen der **Gemeinde Merzenich** wird von einem kleinen Team durchgeführt, das aus dem Teamleiter und einem weiteren Mitarbeiter besteht.

Eine detaillierte Erfassung der Unterhaltungskosten ist aktuell nicht möglich, da diese nicht separat verbucht werden. Die Pflege der Flächen erfolgt bedarfsorientiert und umfasst unter anderem die Instandhaltung der Wege für eine barrierefreie Nutzung sowie die regelmäßige Pflege der Vegetation. Der Schwerpunkt liegt auf einer funktionalen und ansprechenden Gestaltung der Friedhofsanlagen.

#### Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



Um eine genauere Planung und Kostenkontrolle zu ermöglichen, könnte die Einführung einer separaten Erfassung der Pflegekosten für Grün- und Wegeflächen in Erwägung gezogen werden. Dies würde Transparenz schaffen und langfristig eine gezielte Optimierung der Ressourcen ermöglichen.

Die Gemeinde hat bisher keine definierten Pflegestandards oder Maßnahmen zur Förderung von Umwelt- und Naturschutz im Bereich der Friedhofsflächen eingeführt.

#### ► Empfehlung

Die Gemeinde Merzenich sollte klare Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen definieren.

## 5.9 Anlage: Ergänzende Tabelle

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofswesen</b>					
F1	Die Gemeinde Merzenich verfügt derzeit über keine langfristigen Zielvorgaben oder ein Berichtswesen im Friedhofswesen.	136	E1	Die Gemeinde Merzenich sollte ein strukturiertes Steuerungssystem mit klaren Zielen, messbaren Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen für das Friedhofswesen implementieren.	136
<b>Gebühren</b>					
F2	Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen in Merzenich ist niedrig und durch hohe Instandhaltungskosten belastet, wodurch Optimierungspotenzial bei Gebühren und Betriebskosten besteht.	140	E2	Die Gemeinde Merzenich sollte Maßnahmen prüfen, um die Wirtschaftlichkeit der Trauerhallen weiter zu verbessern.	141
<b>Friedhofswälder</b>					
F3	Die Gemeinde Merzenich verfügt derzeit über keine plausiblen Daten zur Aufteilung der Friedhofswälder, wodurch eine Analyse nicht möglich ist	144	E3	Die Gemeinde Merzenich sollte die bestehenden digitalen Daten weiterentwickeln und insbesondere die Aufteilung der Friedhofswälder systematisch, differenziert und nachvollziehbar erfassen sowie deren Pflege und Aktualisierung regelmäßig sicherstellen.	144
F4	Die Gemeinde Merzenich berücksichtigt aktuelle Bedürfnisse und bietet attraktive Bestattungsarten an, jedoch fehlt eine langfristige Planung zur strategischen Nutzung der Friedhofswälder.	145	E4	Die Gemeinde Merzenich sollte langfristige Pläne für die Entwicklung und Nutzung der Friedhofswälder erstellen	146
<b>Grün- und Wegeflächen</b>					
F5	Es gibt keine umfassende langfristige Planung für die Grün- und Wegeflächen in der Gemeinde Merzenich. Anpassungen erfolgen bedarfsoorientiert, und eine vollständige digitale Erfassung steht noch aus.	146	E5	Die Gemeinde Merzenich sollte die geplante Digitalisierung der Grün- und Wegeflächen vorantreiben und eine langfristige Pflege- und Entwicklungsstrategie erarbeiten, um eine nachhaltige Flächennutzung sicherzustellen.	147

	Feststellung	Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Gemeinde Merzenich hat keinen Pflegestandards definiert. Die Datenlage ermöglicht allerdings keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen.	147	E6	Die Gemeinde Merzenich sollte klare Pflegestandards für die Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen definieren.	148

## ► 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