

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Heiden im
Jahr 2024/2025*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Heiden	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Heiden	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	8
0.4 Überörtliche Prüfung	9
0.4.1 Grundlagen	9
0.4.2 Prüfungsbericht	9
0.5 Prüfungsmethodik	10
0.5.1 Kennzahlenvergleich	10
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	11
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	12
0.6 Prüfungsablauf	12
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	14
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	19
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	20
1. Finanzen	26
1.1 Managementübersicht	26
1.2 Aufbau des Teilberichtes	27
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	27
1.4 Haushaltssituation	28
1.4.1 Haushaltsstatus	29
1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse	30
1.4.3 Eigenkapital	34
1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen	36
1.5 Haushaltssteuerung	41
1.5.1 Ermächtigungsübertragungen	41
1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement	44
1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	50
2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	58
2.1 Managementübersicht	58
2.2 Aufbau des Teilberichtes	58

2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	59
2.4	Zahlungsabwicklung	59
2.4.1	Aufwendungen	60
2.4.2	Einzahlungen	61
2.4.3	Prozessbetrachtungen	67
2.5	Vollstreckung	71
2.5.1	Aufwendungen	71
2.5.2	Vollstreckungsforderungen	72
2.5.3	Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung	77
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	79
3.	Vergabewesen	81
3.1	Managementübersicht	81
3.2	Aufbau des Teilberichtes	82
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	82
3.4	Organisation des Vergabewesens	83
3.4.1	Organisatorische Regelungen	83
3.4.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	90
3.5	Allgemeine Korruptionsprävention	92
3.6	Sponsoring	96
3.7	Nachtragswesen	97
3.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	97
3.7.2	Organisation des Nachtragswesens	99
3.8	Maßnahmenbetrachtung	102
3.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	103
4.	Personal, Organisation und Informationstechnik	106
4.1	Managementübersicht	106
4.2	Aufbau des Teilberichtes	107
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	107
4.4	Zielausrichtung und Handlungsrahmen	108
4.5	Personalressourcen	113
4.5.1	Personalquoten	113
4.5.2	Stellenbesetzung	116
4.5.3	Altersstruktur	116
4.5.4	Querschnittsaufgaben	118
4.6	Organisation von Arbeitsabläufen	118
4.6.1	Personalmanagement	120
4.6.2	IT-Management	121
4.7	Digitalisierungsniveau	123
4.8	Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten	126
4.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	129

5.	Gremienarbeit - Auszug Grund- und Kennzahlen	131
5.1	Inhalte, Ziele und Methodik	131
5.2	Grund- und Kennzahlen	131
5.2.1	Anzahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger	131
5.2.2	Gebildete Ausschüsse	131
5.2.3	Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohnerin bzw. Einwohner (EW)	132
5.2.4	Anforderungen aus dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“	132
5.2.5	Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023	133
5.3	Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit	134
	Kontakt	136

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Heiden

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltsituation** der Gemeinde Heiden war im Prüfungszeitraum vergleichsweise gut. Im Betrachtungszeitraum erzielte die Gemeinde Heiden ab 2018 größtenteils Überschüsse. Der Haushalt ist bis 2023 strukturell ausgeglichen. Die gpaNRW sieht dennoch einen Handlungsbedarf.

Aktuell plant die Gemeinde Heiden mit Defiziten, die bis 2028 die Ausgleichsrücklage reduzieren. Vor dem Hintergrund einer aktuell hohen Inflationsrate, steigender Zinsen und gesamtwirtschaftlicher Risiken ist davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Die Gemeinde sollte daher ihre in der Vergangenheit solide Haushaltswirtschaft fortführen und bei Bedarf auf die weitere Entwicklung reagieren.

Die **Eigenkapitalquote** ist durchschnittlich. Die einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten sind ab 2020 deutlich gestiegen. Ursächlich sind gestiegene Kreditverbindlichkeiten für Investitionen.

Die **Haushaltssteuerung** ist gut. Von der Möglichkeit der Übertragung von Haushaltsermächtigungen wird Gebrauch gemacht. Die gpaNRW empfiehlt möglichst nur Investitionsmaßnahmen in den Haushalt aufzunehmen, die im Planjahr realistisch umsetzbar sind.

Beim **Kredit- und Anlagenmanagement** gibt es bisher keine Regularien. Hier empfehlen wir die Erarbeitung einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Hierdurch kann die Entscheidungs- und Rechtssicherheit erhöht werden. Sinnvoll ist eine Festlegung strategischer Vorgaben mit Zielen und Grundsätzen sowie den zulässigen Instrumenten.

Im Bereich der **Zahlungsabwicklung** liegen die Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung mit knapp 10 Euro je Einzahlung höher als bei rd. drei Viertel der Vergleichskommunen. Wir empfehlen hier die Automatisierung in der Zahlungsabwicklung und im Mahnwesen zu steigern.

Weiterhin empfehlen wir das E-Payment auszubauen und hierfür schriftliche Regelungen zu schaffen.

Auch bei der **Vollstreckung** sehen wir Optimierungspotentiale. Die Aufwendungen für die Erledigung dieser Aufgabe sind überdurchschnittlich hoch. Der Bestand an bestehenden Vollstreckungsforderungen ist steigend. Wir empfehlen hier Möglichkeiten zu schaffen um den Datenbestand in der Vollstreckung automatisiert und differenziert auswerten und bewerten zu können. Die Möglichkeiten des Vermögensauskunftsverfahrens und der Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis sollten genutzt werden.

Im Bereich des **Vergabewesens** nutzt die Gemeinde Heiden die Kommunale Dienstleistungsgesellschaft (KDG). Die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen ist nicht mehr aktuell. Bei Nachträgen waren die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten relativ gering. Dies wird positiv bewertet. Auch in Zukunft sollten hohe Abweichungen vom Auftragswert vermieden werden. Wir empfehlen hierzu ein Nachtragsmanagement aufzubauen und in einer Dienstanweisung zu verankern.

Auch im Bereich der **Korruptionsprävention** gibt es Optimierungspotentiale. Wir empfehlen bestehende Dienstanweisungen zu erneuern und Regelungen für den Umgang mit der KDG aufzustellen bzw. zu aktualisieren. Außerdem sollte im Bereich der Korruptionsprävention eine Risiko- und Gefährdungsanalyse durchgeführt werden.

Im neuen Prüfgebiet **Personal, Organisation und IT** haben wir untersucht wie gut die Gemeinde Heiden für bestehende Herausforderungen durch den Fachkräftemangel, gestiegene Anforderungen und den Trend zur Digitalisierung aufgestellt ist. Insgesamt stellt sich der gewonnene Eindruck hier sehr positiv dar. Trotz ihrer geringen Größe ist die Gemeinde Heiden bei diesem Prüfgebiet gut aufgestellt. Bei der Organisation von Arbeitsabläufen und dem IT-Management liegt sie über dem Median der Vergleichskommunen.

Beim **Personal** ist in den nächsten 10 Jahren eine hohe Fluktuation absehbar. Hier empfehlen wir auch aus Gründen des Wissensmanagements die rechtzeitige Nachbesetzung von vakanten Stellen. Weiterhin sollte laufend geprüft werden ob eine weitere Reduzierung des Personalbedarfs durch effiziente und automatisierte Prozesse sowie eine weitere Aufgabenwahrnehmung durch Interkommunale Zusammenarbeit sowie durch Dritte möglich ist. Jede Kooperationsmöglichkeit sollte im Einzelfall geprüft werden. Hierzu bietet sich insbesondere der Zeitpunkt des altersbedingten Ausscheidens eines Mitarbeiters an.

Bei der **Organisation** von Arbeitsabläufen hat die Umstellung von Papierakten auf digitale Akten begonnen. Das Digitalisierungsniveau ist höher als in den meisten Vergleichskommunen. Wir empfehlen die digitale Transformation weiter voranzutreiben. Dabei sollten Prozesse auf vermeidbare Medienbrüche hin untersucht werden.

Es gibt insgesamt gut gelebte Strukturen, die teilweise noch nicht dokumentiert sind. Teilweise gibt es auch noch keine schriftlichen Zielvorgaben oder Standards. Wir empfehlen hier relevante Dokumente und Konzepte zeitnah zu erstellen. Die betrifft insbesondere Themen im Bereich **IT**.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Heiden

0.2.1 Strukturen

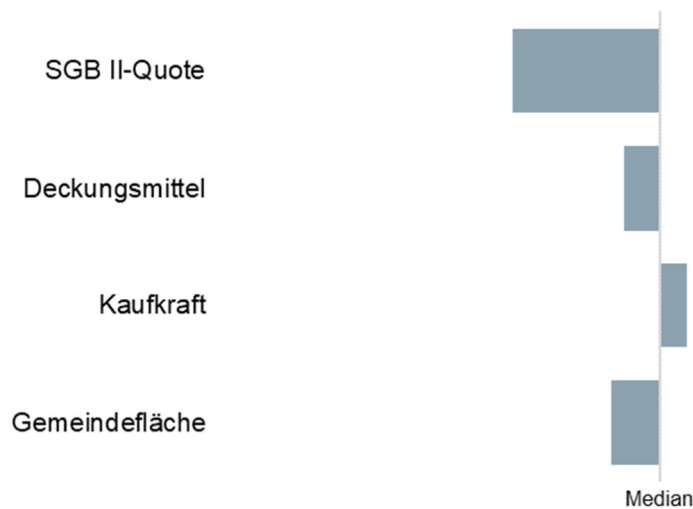
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Heiden. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Heiden 2023



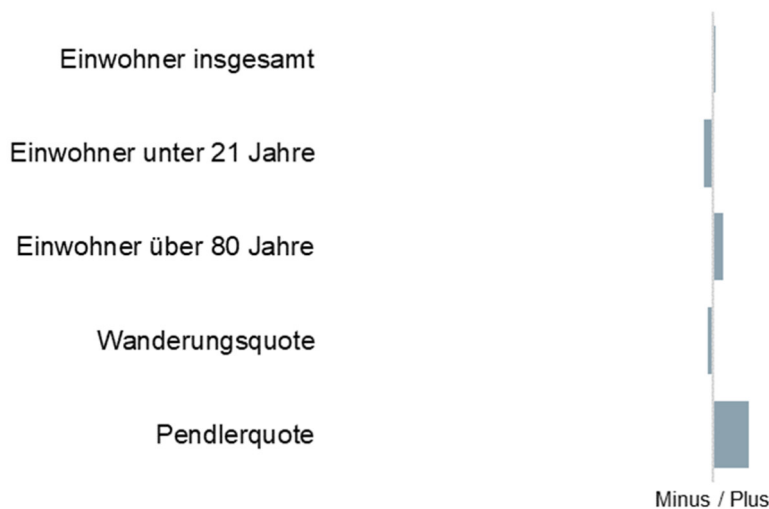
Die SGB II-Quote liegt deutlich unter dem Median der Vergleichskommunen. Dies gilt auch für die Deckungsmittel. Zudem ist die Gemeindefläche in Wachtendonk im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dagegen stellt sich die Kaufkraft positiv dar.

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

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 Gemeinde Heiden 2023



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.

Während die Einwohnerzahl insgesamt nahezu gleichbleibend ist steigt sie bei den Einwohnern über 80 Jahre an. Die Wanderungsquote ist nahezu unverändert. Die Pendlerquote nimmt zu.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als 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.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

³ KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW 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 der Gemeinde Heiden wurde im Zeitraum Februar 2024 bis Mai 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Heiden überwiegend Daten aus dem Vergleichsjahr 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thomas Knuth
Finanzen	Stefanie Hackfort
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Stefanie Hackfort
Vergabewesen	Sandra Krämer
Personal, Organisation und IT	Nicole Orlob
Gremienarbeit - Grund- und Kennzahlen	Meike Badur

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

Die Vorstellung der Ergebnisse im Verwaltungsvorstand erfolgte am 14. Mai 2025.

Herne, den 30.12.2025

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Thomas Knuth

Abteilungsleitung

Projektleitung

F.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Heiden hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nicht verbindlich geregelt.	E1.1	Die Gemeinde Heiden sollte zeitnah Grundsätze über Art, Dauer und Umfang von Ermächtigungsübertragungen verbindlich regeln und vom Rat beschließen lassen.
		E1.2	Ziel der Gemeinde Heiden sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F2	Die Gemeinde Heiden hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	E2	Die Gemeinde Heiden sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte die gelebte Praxis bezüglich der strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen
F3	Die Gemeinde Heiden hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Gemeinde Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Heiden bisher nicht schriftlich fixiert.	E3	Die Gemeinde Heiden sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Heiden kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Gemessen an der Anzahl der Einzahlungen sind die Personalaufwendungen in der Gemeinde Heiden überdurchschnittlich hoch. Die fehlende Automatisierung, bedingt durch den fehlenden Softwareeinsatz, erschweren die abschließende Bewertung der Prozesse in der Zahlungsabwicklung.	E1	Die Gemeinde Heiden sollte die technischen Voraussetzungen dafür schaffen, Zahlungseingänge automatisiert zu verarbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Für das Mahnwesen der Gemeinde Heiden bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich Automatisierung und Abläufe.	E2.1	Die Gemeinde Heiden sollte ihre Mahnintervalle automatisiert einrichten und die Einführung einheitlicher Zahlungsziele prüfen. Die Prozessschritte sollten zudem durch schriftlich fixierte Regelungen unterstützt werden
		E2.2	Die Gemeinde Heiden sollte die technischen Möglichkeit schaffen, um die Zahl der Mahnungen jederzeit auslesen zu können. Hierdurch könnte sie Problemstellungen und Optimierungspotenziale erkennen und umsetzen.
F3	Die Gemeinde Heiden führt zu Beginn 2025 E-Payment ein. Bei der Nutzung und den Regelungen besteht noch Optimierungspotenzial.	E3	Die Gemeinde sollte die Möglichkeiten des E-Payment-Verfahrens bedarfsgerecht ausweiten und entsprechende schriftliche Regelungen treffen.
F4	Die Gemeinde Heiden kann derzeit ihre Vollstreckungsforderungen nicht transparent und automatisiert auswerten. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war aufgrund fehlender Daten im Rahmen der Prüfung daher nur eingeschränkt möglich.	E4	Die Gemeinde Heiden sollte die Möglichkeit schaffen, den Datenbestand der Vollstreckungsforderungen differenziert und automatisiert auswerten zu können. Die Daten sollte sie anschließend zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung nutzen.
F5	Die Gemeinde Heiden nimmt aktuell weder Abnahmen der Vermögensauskünfte noch Eintragung in das Schuldnerverzeichnis vor, obwohl dies grundsätzlich möglich wäre. Beide Maßnahmen würden den Zahlungsdruck auf die Schuldnerinnen und Schuldner erhöhen.	E5	Die Vollstreckung sollte zukünftig die Möglichkeit der Abnahme von Vermögensauskünften, sowie die Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis nutzen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Heiden nutzt grundsätzlich die privatrechtliche Vergabegesellschaft KDG Heiden. Die Durchführung der Vergabeverfahren intern als auch mit der KDG und die Zuständigkeiten sind derzeit unzureichend geregelt. Die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen ist veraltet.	E1.1	Die Gemeinde sollte grundsätzlich eine Entscheidung herbeiführen, ob und welche Bauvergaben zukünftig selbst oder von der KDG Heiden durchgeführt werden sollen. Richtwert kann eine objektiv festgelegte Wertgrenze sein.
		E1.2	Die Gemeinde Heiden sollte wie geplant Regelungen nach dem aktuellen Vergaberecht für die Vergabeverfahren aufstellen und diese in der Praxis auch konsequent anwenden. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinde und der KDG Heiden sollten rechtlich definiert und abgegrenzt werden.
		E1.3	Die Gemeinde Heiden sollte die Aufgaben einer Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz allein in der Bauverwaltung ansiedeln oder gänzlich der KDG Heiden übertragen. Darüber hinaus sollten alle Mitarbeitenden grundlegend und regelmäßig im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention geschult werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Gemeinde sollte Wertgrenzen für die Durchführung von förmlichen Vergabeverfahren in der Gemeinde bzw. der KDG Heiden festlegen und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abweichen.
		E1.5	Die Gemeinde Heiden sollte die Vergaben einheitlich und standardisiert durchführen. Dafür sollte sie die jeweils aktuellen Formblätter aus einschlägigen Vergabehandbüchern nutzen, um rechtssicher agieren zu können. Diese können inzwischen interaktiv digital und damit zeitsparend ausgefüllt werden.
		E1.6	Für selbst durchgeführte Beschaffungen und Ausschreibungen sollte die Gemeinde Heiden die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen aus dem Jahr 2001 überarbeiten. Die Dienstanweisung sollte zwischen Verfahren, die die KDG Heiden durchführt und denen, die die Gemeinde in eigener Regie durchführt, unterscheiden.
		E1.7	Die Gemeinde Heiden sollte auf vollständige Vergabeakten und Projektordner achten. Dies gilt auch für nicht selbst durchgeführte Baumaßnahmen und insbesondere bei Fördermaßnahmen, die zukünftig auch an die KDG Heiden ausgelagert werden sollen.
F2	Die Gemeinde Heiden führt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung ihrer Vergaben im Sinne des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW durch. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde bisher nicht.	E2	Zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Heiden die Voraussetzungen für eine prozessbegleitende und unabhängige Vergabeprüfung inklusive der Nachträge und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.
F3	Die Gemeinde Heiden hat noch nicht alle Vorgaben aus dem KorruptionsbG umgesetzt und verstößt damit gegen die derzeitige Rechtslage. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Präventionsmaßnahmen gemäß § 10 KorruptionsbG wurden noch nicht festgelegt. Die Gemeinde Heiden hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert. Über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfügt die Gemeinde noch nicht.	E3.1	Die neue Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption sollte neben den bereits vorhandenen Ethikregelungen auf die Paragraphen des KorruptionsbG eingehen und beschreiben, wie sie umzusetzen sind.
		E3.2	Die Gemeinde Heiden muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erfassen und Indikatoren und Maßnahmen zur Prävention benennen. Sie sollte einen Gefährdungsatlas aufstellen. Die Bediensteten können mittels des Instruments der Risiko- und Gefährdungsanalyse befragt und dadurch aktiv einbezogen werden. Wenn ein Gefährdungsatlas erstellt wird, sollte er regelmäßig fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in den beiden betrachteten Jahren sehr unterschiedlich. Die Über- und Unterschreitungen der einzelnen Auftragswerte sind stark schwankend. Es werden vergleichsweise wenig Nachtragsaufträge ausgelöst.	E4	Hohe Auftragsabweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Heiden aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der transparenten Haushaltsführung in anstehenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden.
F5	Die Gemeinde Heiden verfügt in ihrer „Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen“ nur über wenige Regelungen für den Umgang mit „Abweichungen vom Auftrag“. Die erforderliche vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen wird außer Acht gelassen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E5.1	Die Gemeinde Heiden sollte den Umgang mit den Nachtragsaufträgen und Auftragsänderungen und die Zuständigkeit der vergaberechtlichen Prüfung in der neuen Dienstanweisung differenziert regeln und Nachtragsaufträge regelmäßig schriftlich erteilen. Dies gilt auch bei erkennbar hohen Minderleistungen, um die gebundenen Haushaltsmittel wieder freizugeben.
		E5.2	Die Gemeinde Heiden sollte die Auftragsänderungen und Nachträge nach Abschluss der Maßnahmen systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit der Abweichungen sowie der beteiligten Unternehmen. Die daraus gezogenen Erkenntnisse sollte sie zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen.
Personal, Organisation und IT			
F1	Die Gemeinde Heiden hat wesentliche entscheidungs- und planungsrelevante Informationen zu den Personalressourcen, der Informationstechnik und der erforderlichen Arbeitsorganisation im Blick. Diese hat sie jedoch nicht immer verschriftlicht oder formalisiert, zum Beispiel bei der IT-Sicherheit.	E1.1	Die Gemeinde Heiden sollte regelmäßig für alle Stellen den Personalbedarf ermitteln und einheitliche, wichtige Schritte beim On- und Offboardingprozess (z. B. Berechtigungen, Verwaltungseigentum) schriftlich dokumentieren.
		E1.2	Die Gemeinde Heiden sollte alle ihre Aufgaben zentral erfassen und nach Relevanz priorisieren. So kann sie ihre Ressourcen gezielt einsetzen und schnell auf dringende Bedürfnisse reagieren.
		E1.3	Die Gemeinde Heiden sollte mit Blick auf anstehende Fluktuationen ihre Prozesse erfassen, priorisieren und einzelne Prozessschritte dokumentieren. So kann sie das Wissen von Arbeitsabläufen sichern und Prozessschritte identifizieren, die effizienter gestaltet und automatisiert werden können.
		E1.4	Die Gemeinde Heiden sollte ihre strategische Grundlage für den IT-Betrieb und die Digitalisierung weiter ausbauen und für die Umsetzung Meilensteine festlegen.
		E1.5	Die Gemeinde Heiden sollte ihre bereits praktisch umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen und Strukturen sowie potenzielle Notfallsituationen in einem Konzept schriftlich festhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Aufgrund der Altersstruktur ihres Personals wird die Gemeinde Heiden in den nächsten zehn Jahren mit einer signifikanten altersbedingten Fluktuation rechnen müssen.	E2	Die Gemeinde Heiden sollte ihre gezielten Strategien zur Nachwuchsgewinnung und zum Wissenstransfer zwischen älteren und jüngeren Mitarbeitenden weiter ausbauen, um den altersbedingten Fluktuationen entgegenzuwirken. Sie könnte auch ihre interkommunale Zusammenarbeit, die Vergabe an Dritte und den Digitalisierungsgrad erhöhen.
F3	Die Gemeinde Heiden hat in Bezug auf ihr Personalmanagement bereits sachgerechte und standardisierte Arbeitsabläufe umgesetzt. Es gibt nur wenige Optimierungspotenziale.	E3	Die Gemeinde Heiden sollte verstärkt schriftliche Dokumentationen erstellen bzw. vorhandene auf einen aktuellen Stand bringen. Dies ermöglicht einheitliche Prozessabläufe und den Aufbau eines Wissensmanagements, um Vertretungen und die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden zu erleichtern.
F4	Beim IT-Management hat die Gemeinde Heiden bereits eine sehr gute Grundlage im Lizenz- und Störungsmanagement geschaffen. Im Projekt- und Anforderungsmanagement besteht jedoch noch Optimierungspotenzial.	E4.1	Die Gemeinde Heiden sollte ihre Projektabläufe standardisieren, die Dokumentation mit Unterstützung der angeschafften Software digitalisieren und Indikatoren zur Überwachung der Projektabläufe festlegen, um eine frühzeitige Reaktion auf Abweichungen zu ermöglichen.
		E4.2	Das Anforderungsmanagement sollte die Gemeinde Heiden standardisieren und sowohl den Ablauf als auch die Kriterien schriftlich festhalten, um Ressourcen zielorientiert einzusetzen.
		E4.3	Die Gemeinde Heiden sollte ihre internen IT-Störfälle dokumentieren, um systematisch Schwachstellen zu identifizieren und wiederkehrende Probleme gezielt anzugehen.
F5	Die Gemeinde Heiden treibt die Digitalisierung von Dienstleistungen aktiv voran. Dennoch gibt es in den überprüften Prozessabläufen noch Möglichkeiten, um Medienbrüche weiter zu minimieren.	E5	Die Gemeinde Heiden sollte die Umstellung der digitalen Aktenführung vorantreiben. Sie sollte sukzessive alle Verwaltungsleistungen schrittweise je nach technischen Möglichkeiten medienbruchfrei digitalisieren. Zudem könnte sie Schnittstellen implementieren, um sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen effektiver einsetzen zu können.

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 Aspekte⁴ in den Blick zu nehmen. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁵ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

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

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

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

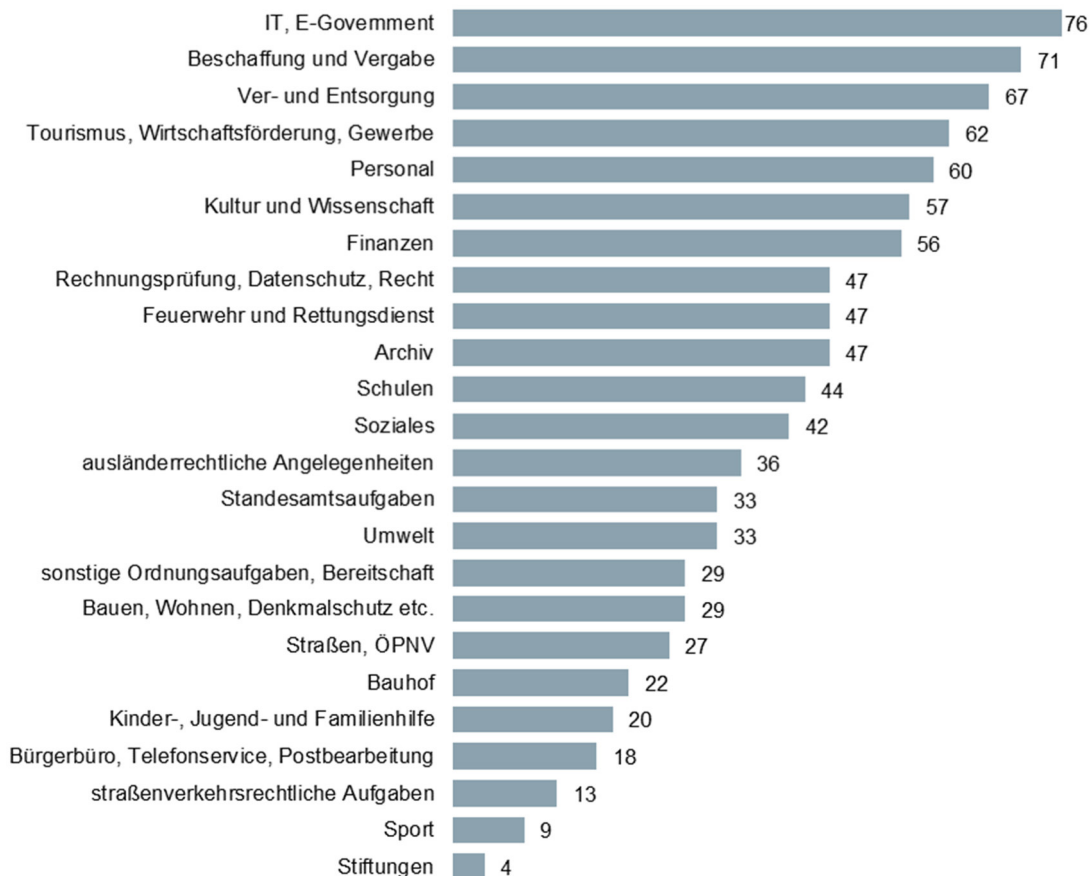
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent

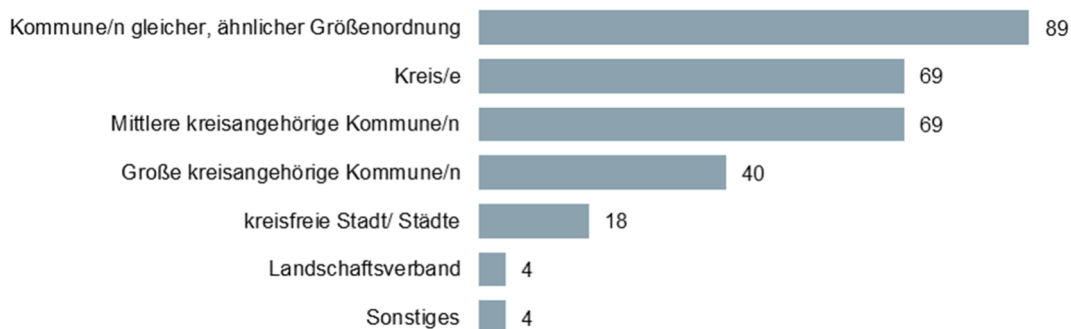


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Archiv als Schwerpunktthema heraus.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent

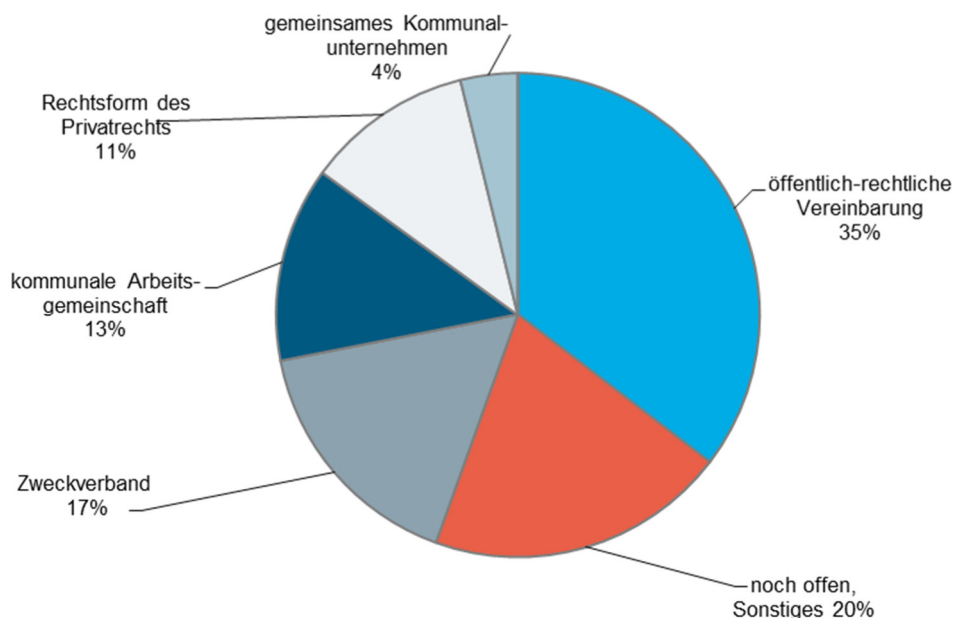


Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen.

0.8.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ in Prozent



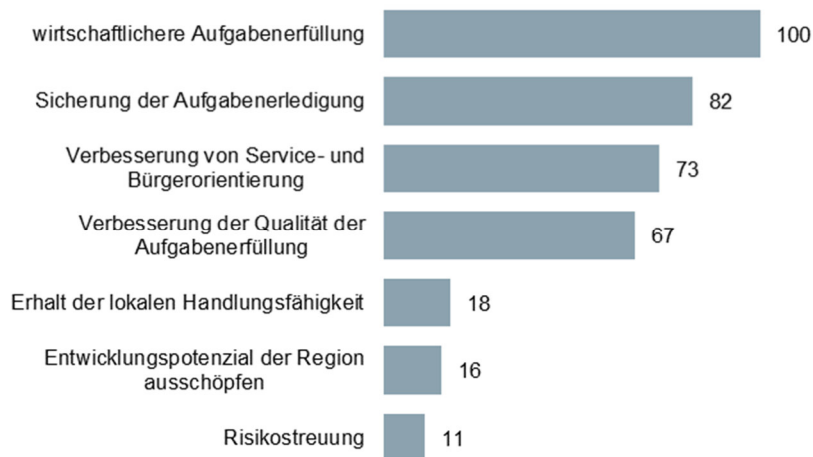
⁶ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen,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

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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

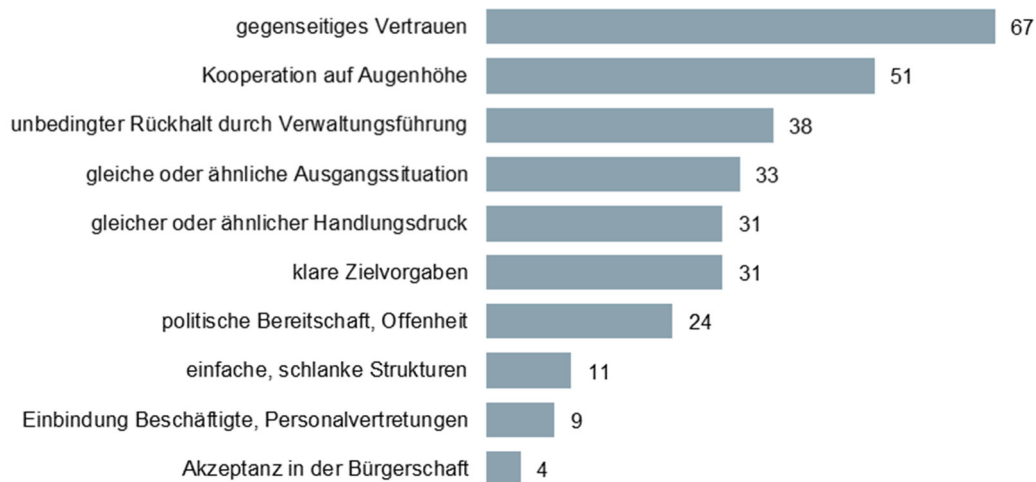
0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum sollte die Kommune evaluieren, ob und inwiefern sie die erwarteten Ziele auch erreicht hat. Dies gilt insbesondere, wenn die Kommune mit der IKZ

wirtschaftliche Effekte erwartet. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt - wie die bisherigen Rückmeldungen zeigen - von mehreren Erfolgsfaktoren ab.

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

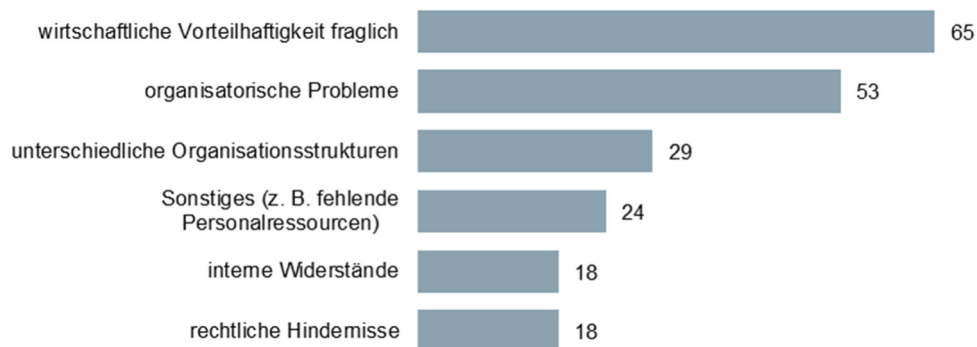


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren gegenseitiges Vertrauen, die Kooperation auf Augenhöhe sowie ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. eine gleiche oder ähnliche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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Heiden 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 gpaNRW sieht bei der Gemeinde Heiden weiterhin einen Handlungsbedarf ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Gemeinde erzielt zwar im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2023 weitgehend Jahresüberschüsse, auch ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) in Anspruch nehmen zu müssen. In den Jahren 2024 bis einschließlich 2028 plant sie jedoch ausschließlich Jahresdefizite. Diese können nicht bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Diese wird spätestens 2027 vollständig aufgezehrt. Dabei ist die Haushaltsplanung der Gemeinde spürbar abhängig von der Entwicklung der konjunkturabhängigen Gewerbesteuern.

Die Gemeinde Heiden verfügt über eine vergleichsweise durchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die Gemeinde positioniert sich mit ihren Eigenkapitalquoten 1 und 2 in allen Jahren um den Median herum. Die geplanten Defizite werden das Eigenkapital jedoch deutlich mindern.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der Gemeinde Heiden liegen im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Durchschnitt. Begründet ist dies in der Analyse der Altersstruktur des gemeindlichen Vermögens, welche zeigt, dass die Gemeinde Reinvestitionsbedarfe frühzeitig erkennt und entsprechende Investitionen tätigt.

Die Gemeinde Heiden konnte in den vergangenen Jahren ihre Ausgleichsrücklage stärken und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie bewältigen. Allerdings bleiben mit Blick auf die Zukunft die Unwägbarkeiten, die sich unter anderem aus dem andauernden Ukraine-Krieg, dem Konflikt in Nahost und dem Klimawandel ergeben. Die finanziellen Folgen und Belastungen zu prognostizieren bleibt damit für die Gemeinde weiterhin schwierig.

Haushaltssteuerung

Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde Heiden aktuell nicht verbindlich geregelt. Dabei überträgt die Gemeinde regelmäßig höhere investive Ermächtigungen in Folgejahr als die Vergleichskommunen. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungsermächtigungen ist zuletzt unterdurchschnittlich. Der

Gemeinde gelingt es nicht, die geplanten Investitionsvolumina umzusetzen und ein realistisches Bild des Haushalts abzubilden.

Die Gemeinde Heiden hat, mit Blick auf ihr kleines Kreditportfolio, bisher keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr Kreditmanagement fixiert. Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein. Daher sollte die Gemeinde grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. Dies gilt ebenfalls für den Bereich des Anlagemanagements. Die Gemeinde Heiden hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. In der Vergangenheit hat die Liquidität aber auch schon zu Anlageaktivitäten geführt. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat Heiden nicht schriftlich fixiert.

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 Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

In der Anlage dieses Teilberichts liefern ergänzende Tabellen zusätzliche Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen aus der aktuellen

Prüfung des NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten sowie ergänzende Berechnungen.

1.4 Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Gemeinde Heiden hat in den vergangenen Jahren größtenteils Jahresüberschüsse erzielt. Angesichts der für die kommenden Jahre geplanten negativen Jahresergebnisse, der durchschnittlichen Eigenkapitalausstattung, sowie der weiterhin geplanten Reinvestitionsbedarfe besteht jedoch aktuell ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern.

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

- *Der Haushaltsstatus sollte die Handlungsfähigkeit einer Kommune nicht durch die 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 Heiden 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
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			HPI

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2025	bekannt gemacht			HPI

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

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

Die **Gemeinde Heiden** konnte bisher auf die Aufstellung von Gesamtabschlüssen verzichten. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Gemeinde von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet ebenfalls auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses.

1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Gemeinde Heiden ist genehmigungsfrei. Sie kann ihre Ausgleichsrücklage planmäßig bis einschließlich 2027 erhalten.

Haushaltsstatus Heiden 2017 bis 2025

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt		x	x		x	x	x		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	x			x				x	x

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

Die Gemeinde Heiden kann in fünf von sieben abgeschlossenen Haushaltsjahren Jahresüberschüsse erwirtschaften. Der Haushalt der Gemeinde unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Heiden in Tausend Euro 2023 bis 2028

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.613	-2.617	-1.151	-3.381	-3.138	-2.976
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	12.642	10.025	8.874	5.493	2.355	0
Verlustvortrag gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 GO NRW	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	20.595	20.595	20.595	19.964	19.964	19.343
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0	-621

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					3,11
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	7,87	3,76	11,47	12,33	13,33

* bis 2023: Ist, ab 2024 Plan

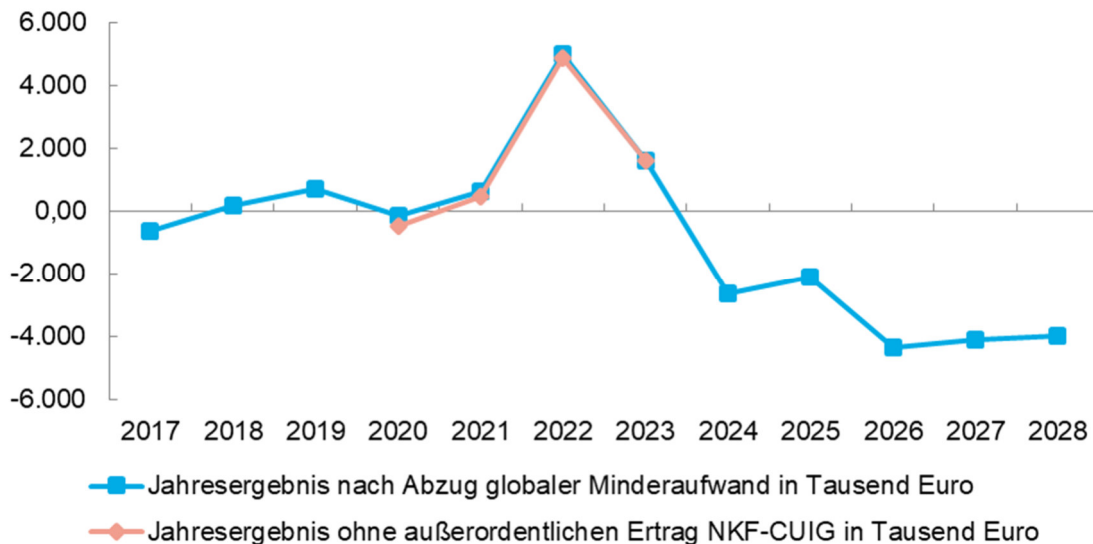
** Entsprechend der Regelung des § 6 Abs. 2 NKF-CUIG steht den Kommunen in 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. In der Darstellung ist die Ausbuchung der kumulierten Bilanzierungshilfe gegen die allgemeine Rücklage im Jahr 2026 berücksichtigt.

Für das Haushaltsjahr 2024 und die Folgejahre bis einschließlich 2027 plant die Gemeinde den Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage sicherstellen. Der Bestand der Ausgleichsrücklage schmilzt im Betrachtungszeitraum jedoch vollständig ab.

1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- ➔ Die Gemeinde Heiden kann größtenteils ausgeglichene Haushalte darstellen bzw. Jahresüberschüsse generieren. Für künftige Jahre geht die Gemeinde von einer schlechter werdenden Haushaltslage aus und plant durchgängig Defizite.

Jahresergebnisse nach Abzug globaler Minderaufwand sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Heiden in Tausend Euro 2017 bis 2028



* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

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

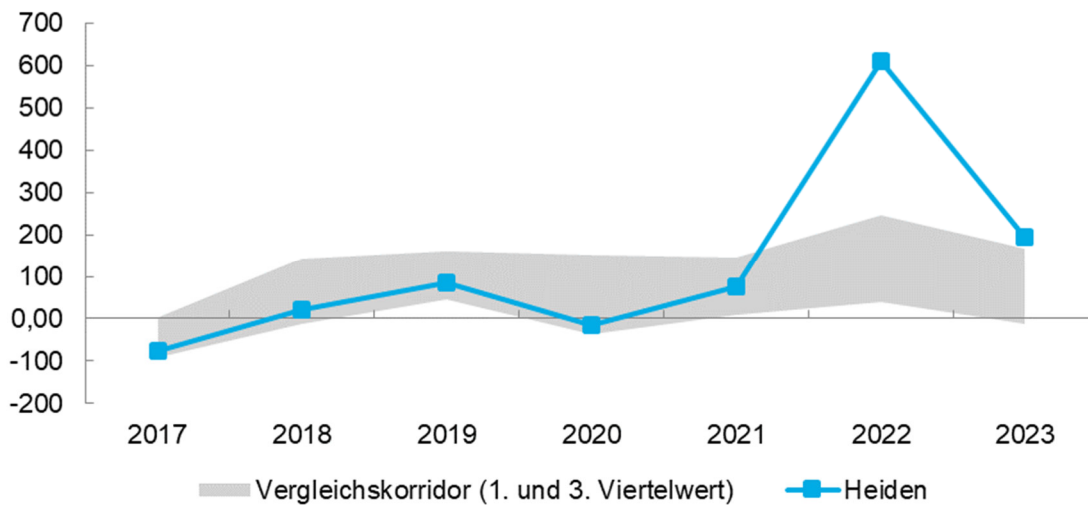
Die einzelnen Jahresergebnisse stehen in der **Tabelle 4 in der Anlage** dieses Teilberichts.

In den Ist-Jahren von 2017 bis 2023 realisierte die Gemeinde Heiden einen summierten Jahresüberschuss von 7,3 Mio. Euro. Damit konnte sie ihre Jahresergebnisse gegenüber den kumulierten Haushaltsansätzen um insgesamt 6,9 Mio. Euro verbessern. Der Wesentliche Anteil dieses Betrages ergab sich dabei allerdings aus dem deutlich verbesserten Jahresergebnissen 2022 und 2023.

Neben gestiegenen Erträgen, bedingt durch die zuletzt deutlich über dem Planansatz liegenden Gewerbesteuererträge und Erträge aus Grundstücksverkäufen, konnte die Gemeinde Heiden in allen Jahren, abgesehen vom Haushaltsjahr 2022, Einsparungen gegenüber den geplanten Ansätzen bei den ordentlichen Aufwendungen erzielen. Die Gründe hierfür sind vielfältig und variieren von Jahr zu Jahr. Insbesondere gelingt es der Gemeinde Heiden, in verschiedenen Jahren des Betrachtungszeitraums die fortgeschriebenen Ansätze der Personalaufwendungen, der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie der Transferaufwendungen zu unterschreiten.

Interkommunal erreicht die Gemeinde Heiden mit ihrem Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2023 folgende Positionierung:

Jahresergebnis je EW* in Euro 2017 bis 2023



* Einwohnerin bzw. Einwohner

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

Das Haushaltsjahr 2023 schloss die Gemeinde Heiden mit einem Überschuss rund 1,6 Mio. Euro ab und lag damit 2,4 Mio. Euro über dem fortgeschriebenen Planergebnis. Hauptursächlich hierfür waren Mehrerträge bei der Gewerbesteuer.

Ab dem Haushaltsjahr 2024 plante die Gemeinde Heiden allerdings defizitäre Haushaltsergebnisse. Außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG sind ab 2024 nicht mehr zu veranschlagen und verbessern ab diesem Zeitpunkt nicht mehr die geplanten Jahresergebnisse.

Die defizitären Planhaushalte ab 2024 ergeben sich durch die bewusst sehr zurückhaltend gewählte Ansatzplanung im Ertragsbereich. In den Haushaltsjahren 2024 ff. belasten vor allem die deutlich geringeren Gewerbesteuererträge, sowie der Rückgang von Mitteln des Finanzausgleiches das Planergebnis. Aktuell ergeben sich in Bezug auf die Finanzprognosen für 2024 allerdings positive Entwicklungen, welche wiederholt auf einen Haushaltsausgleich hoffen lassen.

Dazu kommen erhebliche Aufwandsteigerungen bei den Personal- und Transferaufwendungen, sowie punktuell auch den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Hier plant die Gemeinde Heiden gegenüber den Ansätzen des Vorjahres vor allem bei den Personalaufwendungen mit steigenden Ansätzen in Höhe von 16,6 Prozent für das Jahr 2024. Die angenommenen Steigerungen basieren auf Besoldungssteigerungen bei den verbeamteten Bediensteten, sowie den Ergebnissen aus den letzten Tarifverhandlungen. Für das aktuelle Haushaltsjahr 2025 ergibt sich immerhin noch eine Steigerungsrate von rund 4,9 Prozent.

Bei den Transferaufwendungen ergibt sich die geplante Entwicklung aus der Steigerung der Umlagen an den Kreis Borken. Dem Haushaltsansatz 2025 liegen die Daten aus dem Eckpunktetapier des Kreises Borken aus September 2024 zugrunde. Die Umlagegrundlagen werden sich für Heiden um ca. 10,3 Prozent erhöhen. Der Hebesatz für die Kreisumlage wird mit 2,2 Prozent auf 28,7 Prozent nochmals steigen (Vorjahr 26,5 Prozent). Bei der Jugendamtsumlage ergibt sich eine geringfügige Erhöhung um 0,5 Prozent auf 26,3 Prozent. Insgesamt fordert der Kreis Borken in 2025 nochmals rund 0,8 Mio. Euro mehr von der Gemeinde Heiden als in 2024.

Die Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer wurden im Betrachtungszeitraum 2017 bis einschließlich 2023 nicht angepasst. Bereits in der letzte Prüfung 2019 wurde festgestellt, dass die Gemeinde Heiden mit den festgelegten Hebesätzen für die Grundsteuer B zum Teil deutlich unter den Kommunen in den Vergleichskreisen liegt.

Die aufgezeigten Prognosen bei den Erträgen und Aufwendungen haben die Gemeinde Heiden in 2024 dazu veranlasst, erstmals seit 2016 eine Anpassung der Hebesätze der Grundsteuer B vorzunehmen. Die Herausforderungen der Kostensteigerungen in sämtlichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung führen zu einer Anpassung von 429 auf 469 von Hundert, was finanzielle Mehreinnahmen von rund 110 Tausend Euro pro Jahr bedeutet.

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

Hebesätze in von Hundert 2024

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Heiden	355	469	417
Mittelwert im Kreis Borken	289	531	432
Mittelwert kleine kreisangehörige Kommunen	339	552	444
Fiktiver Hebesatz GFG 2024	259	501	416

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Fiktiver Hebesatz GFG 2025	262	505	416

In Folge der Grundsteuerreform 2025, ändern sich die Bewertungsgrundlagen in den Kommunen massiv. Die vom Finanzamt festgelegten Messbeträge wurden komplett neu ermittelt. Die gemeindlichen Steuern werden auf Grundlage dieser Messbeträge erhoben.

Hätte eine Wahlmöglichkeit für diese Reform in 2025 bestanden, hätte die Verwaltung dem Rat der Gemeinde Heiden eine Beibehaltung der bisherigen Hebesätze vorgeschlagen. Da die Auswirkungen der Reform aber insgesamt eine Reduzierung der Erträge aus der Grundsteuer von rund 20 Prozent ausmachen, ist eine Anpassung der Grundsteuer B zu 2025 unumgänglich.

Das Land NRW hat für jede Kommune aufkommensneutrale Hebesätze bestimmt. In Heiden liegen diese aktuell bei:

Einkommensneutrale Hebesätze in von Hundert 2025

Kommune	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Heiden	354	619	k.A.

Das Land NRW gibt den Kommunen dabei zusätzlich die Möglichkeit, die Grundsteuer B in Wohn- und Nichtwohngrundstücke zu unterteilen, und dafür einen gesonderten Hebesatz festzulegen. So können zukünftig die deutlichen Messbetragsunterschiede ausgeglichen werden. Für Heiden ergibt sich aufgrund dieser Möglichkeit folgende Festsetzung:

Hebesätze Grundsteuer B Wohn- und Nichtwohngrundstücke

Kommune	Grundsteuer B Wohngrundstück	Grundsteuer B Nichtwohngrundstücke
Heiden	591	717

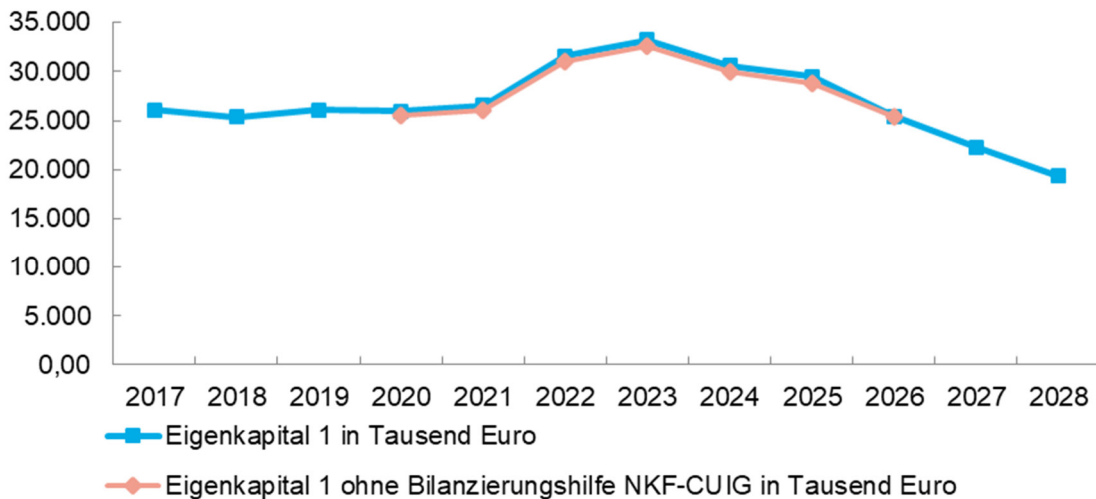
Unter Berücksichtigung der zeitlichen und technischen Aufwendungen hat die Gemeinde Heiden von der Aufteilung in Wohn- und Nichtwohngrundstücke für das Jahr 2025 abgesehen. Aktuell soll die Entwicklung der Grundsteuer in 2025 abgewartet werden. Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde auf das Niveau der fiktiven Hebesätze angepasst. Dieser liegt bei 505 von Hundert und ist damit noch deutlich unter dem vom Land NRW bestimmten aufkommensneutralen Hebesatz. Für das Jahr 2026 strebt die Gemeinde Heiden die Umsetzung der Differenzierung von Hebesätzen für Wohnen und Nichtwohnen an, welche dann schrittweise auf die aufkommensneutralen Werte angepasst werden sollen.

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

1.4.3 Eigenkapital

- Die Gemeinde Heiden verfügt im Betrachtungszeitraum über eine durchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die geplanten Defizite kann die Gemeinde allerdings nicht mehr bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums durch die Ausgleichsrücklage decken.

Eigenkapital Heiden in Tausend Euro 2017 bis 2028



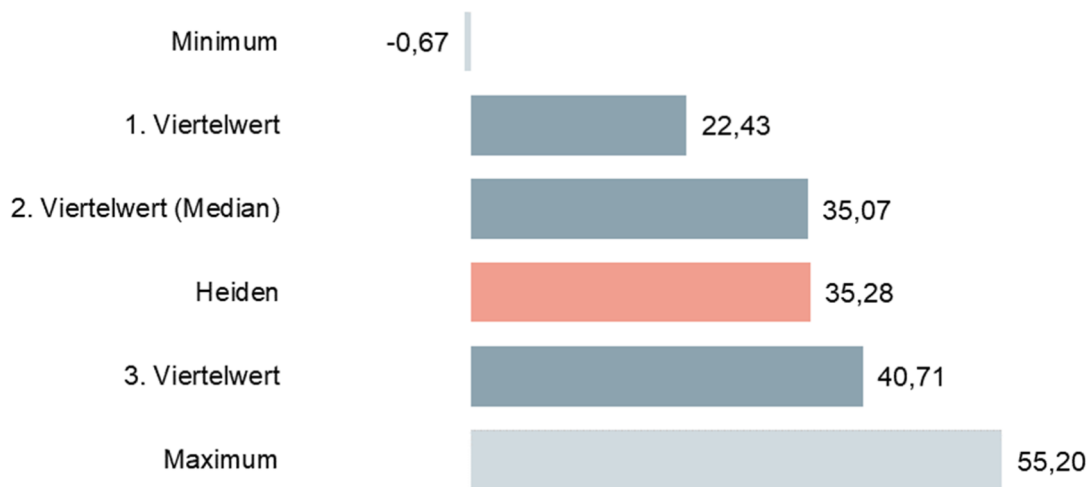
* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

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

In der Summe haben die Jahresergebnisse 2017 bis 2023, zuzüglich der allgemeinen Verrechnung gemäß § 43 Abs. 3 KomHVO, dem Eigenkapital der Gemeinde Heiden im Betrachtungszeitraum rund 7,3 Mio. Euro zugeführt. Ab 2024 plant die Gemeinde Heiden ausschließlich negative Jahresergebnisse. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums geht die Gemeinde daher von Jahresdefiziten in Höhe von insgesamt 13,3 Mio. Euro aus.

Durch die positive Entwicklung der Ausgleichsrücklage, welche sich auch in der Kennzahl Ausgleichsrücklage je Einwohner widerspiegelt, konnte in den Haushaltsjahren 2017 bis 2023 ein entsprechendes Polster erwirtschaftet werden. Die Gefahr eines sofortigen Haushaltssicherungskonzeptes oder einer mittelfristigen Überschuldung unter Berücksichtigung der dargestellten Entwicklung ab dem Haushaltsjahr 2024 ist nicht zu befürchten. Sollte sich die geplanten Entwicklungen realisieren, so wird die Gemeinde Heiden nach den aktuell geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen. Dennoch ist der dargestellte Eigenkapitalverzehr unverkennbar.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



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



Die Gemeinde Heiden kann im interkommunalen Vergleich auf einen vergleichsweise durchschnittlichen Eigenkapitalquoten zurückgreifen.

Erste Prognosen zum Jahresabschluss 2024 lassen erkennen, dass das geplante Ergebnis (-2,6 Mio. Euro) deutlich verbessert werden kann. Aktuell geht die Gemeinde Heiden von einem positiven Jahresergebnis in Höhe von rund 2,9 Mio. Euro aus. Die Ausgleichsrücklage müsste dann für 2024 ebenfalls nicht in Anspruch genommen werden.

Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Prozent	34,85	-7,93	21,71	32,84	39,95	54,71	25
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	64,72	40,50	60,95	68,67	72,37	83,09	24
Eigenkapitalquote 2 ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Prozent	64,48	36,21	59,33	69,06	71,93	82,72	25
Ausgleichsrücklage je EW	1.520	0,00	285	827	1.306	2.433	25

Der Haushaltplan 2024, sowie 2025 sieht vor die geplanten Fehlbeträge durch die Ausgleichsrücklage bedienen zu können. Dies wird bis einschließlich 2027 der Fall sein. In 2028 wird es dann möglicherweise zur ersten teilweisen Entnahme aus der allgemeinen Rücklage kommen um das geplante Defizit zu kompensieren.

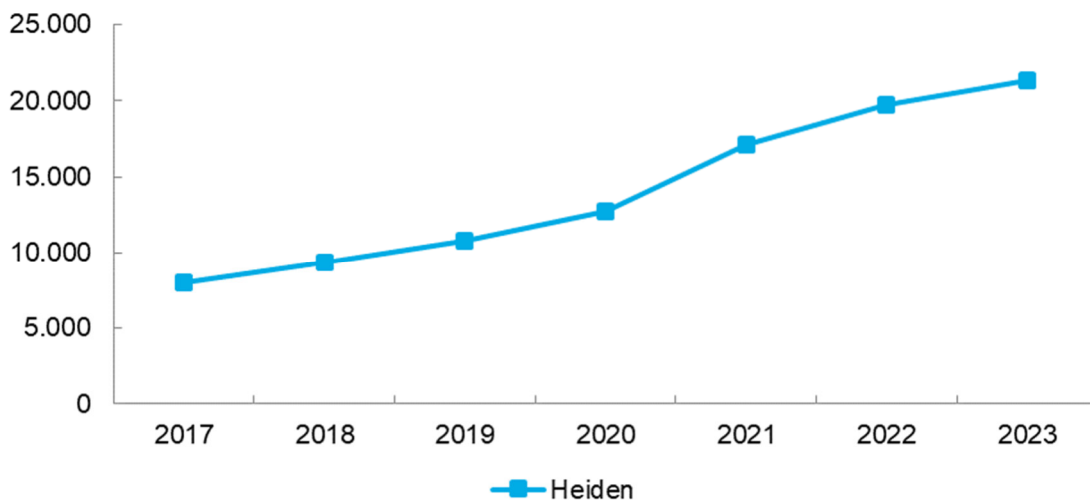
Durch das COVID19 und Ukraine-Konflikt-Isolierungsgesetz (zuvor NKF-CIG, jetzt NKF-CUIG) hat die Gemeinde Heiden ab 2020 jährlich eine Nebenrechnung erstellt, aus der ersichtlich wird, wie die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Konfliktes auf die gemeindlichen Ein- und Ausgaben sind. Für die Jahre 2020 bis einschließlich 2023 hat die Gemeinde bisher Aufwendungen zur Erhalt der gemeindlichen Leistungsfähigkeit in Höhe von rund 632.000 Euro bilanziert. Gegenwärtig plant die Gemeinde Heiden mit einer einmaligen Abschreibung in 2026. Die Ausbuchung soll erfolgsneutral gegen das Eigenkapital erfolgen.

1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

1.4.4.1 Verbindlichkeiten

- Die Gemeinde Heiden gehört zu den Kommunen mit überdurchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten Konzern. Dem gegenüber steht allerdings auch eine entsprechend werthaltige Erhöhung des Anlagevermögens.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Heiden in Tausend Euro 2017 bis 2023

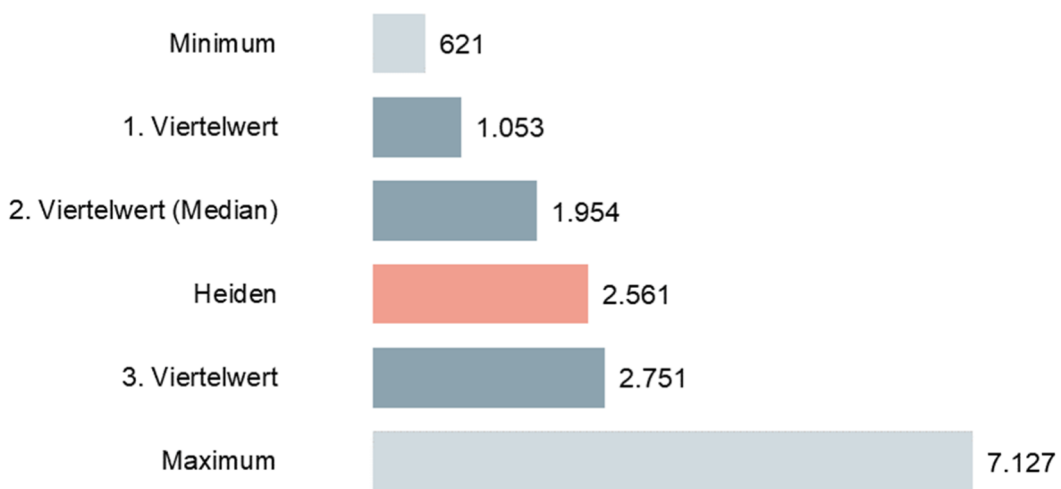


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2023 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Aufgrund fehlender Mehrheitsbeteiligungen für die **Gemeinde Heiden** sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern der

Gemeinde Heiden gleich denen der gemeindlichen Bilanz. Die einzelnen Positionen der Gesamtverbindlichkeiten stehen in der **Tabelle 8 der Anlage** dieses Teilberichts.

Der größte Anteil der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts entfällt auf den Bilanzposten „erhaltene Anzahlungen“ mit durchschnittlich über 50 Prozent. Es folgen die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen, die sämtliche Kredite von Kreditinstituten umfassen. Darin enthalten sind auch die Kreditverbindlichkeiten aus dem Programm „NRW Bank Gute Schule 2020“ in Höhe von zuletzt 408.000 Euro (2023). Bezogen auf den Einwohner ergibt sich für die Gesamtverbindlichkeiten Konzern für das Jahr 2022 folgende Positionierung:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2023



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



Im Betrachtungszeitraum positioniert sich die Gemeinde Heiden bis einschließlich 2019 jeweils unter dem Median im interkommunalen Vergleich. Ab dem Jahr 2020 positioniert sich die Gemeinde dann oberhalb des Median mit steigender Tendenz. Aufgrund des Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten stellen wir diese Verbindlichkeiten nachfolgend näher dar:

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je EW in Euro 2023

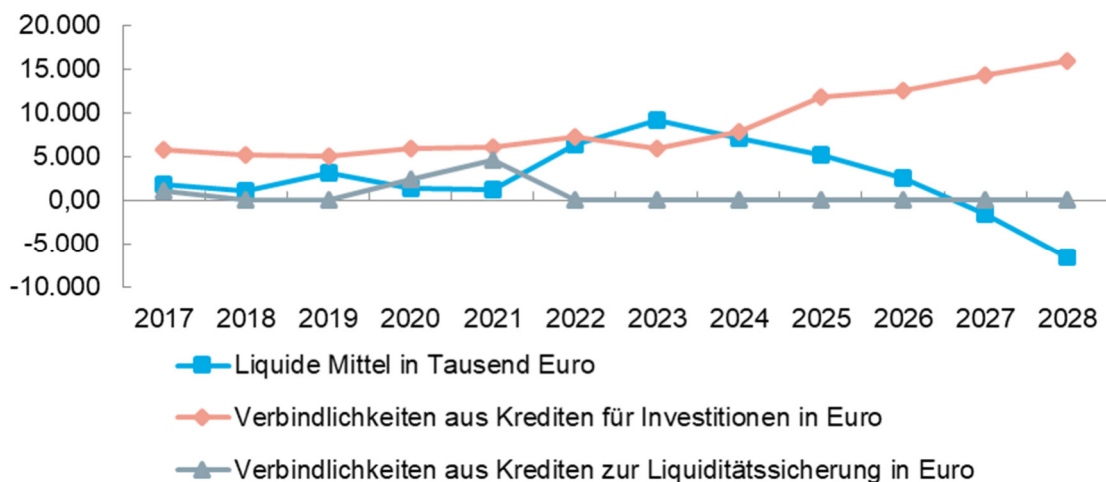
Kennzahlen	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite	719	34	275	694	1.081	3.011	27
Liquiditätskredite	10	0	0	13	440	3.435	27
Verbindlichkeiten	2.561	621	899	1.522	2.429	6.377	27

Die Gemeinde Heiden positioniert sich aktuell überdurchschnittlich im Bereich der Investitionskredite je Einwohner. Diese Positionierung ergibt sich für den gesamten Betrachtungszeitraum. Sie bildet auch den Grundstein für die überdurchschnittliche Positionierung im Bereich der Verbindlichkeiten je Einwohner. Die bilanzierten Liquiditätskredite positionieren sich zuletzt unauffällig. Unterjährige Kreditaufnahmen zur Sicherung der Liquidität kann sie jährlich teilweise vollständig tilgen.

Die größte Position in den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bilden zuletzt die erhaltenen Anzahlungen. Als erhaltene Anzahlungen werden in der Regel Zuweisungen des Landes oder des Bundes für Investitionen gebucht, die noch nicht in der Anlagenbuchhaltung aktiviert worden sind. Die Gemeinde Heiden bilanziert hier "angesparte" pauschale Zuweisungen des Landes in Höhe von rund 5,4 Mio. Euro, die noch keinen Vermögensgegenständen zugeordnet wurden. Zudem fallen unter diese Position die erhaltenen Ablöse- und Vorfinanzierungsbeträge für Anlagen im Bau (Tiefbaumaßnahmen) und zweckgebundene Zuwendungen für (städtebauliche) Maßnahmen, die noch nicht fertiggestellt wurden. Diese belaufen sich derzeit auf 5,7 Mio. Euro. Weiterhin werden hier erhaltene Zuweisungen bilanziert, da die zugehörigen Projekte noch nicht abgeschlossen wurden.

Weiterhin ist anzuführen, dass dem vergleichsweise hohen Bestand an Verbindlichkeiten eine entsprechend werthaltige Erhöhung des Anlagevermögens gegenübersteht. Auf diesen Aspekt wird in Kapitel 1.4.4.2 Vermögen noch gesondert eingegangen.

Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Gemeinde Heiden in Tausend Euro 2017 bis 2028



* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

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

Die Gemeinde Heiden musste im Betrachtungszeitraum bis 2023 in fünf von sieben Jahren Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung bilanzieren. Zuletzt sind diese aber nur noch marginal und sind auf Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung im Rahmen des Programms Gute Schule 2020 zurückzuführen. Zukünftig plant die Gemeinde ohne Liquiditätskredite.

Die Gemeinde Heiden bilanziert zuletzt 50 Prozent mehr liquide Mittel wie sie Verbindlichkeiten für Investitionen bilanziert. Dies ändert sich dann mit den Planjahren 2024 ff. Wie auch in den Haushaltsjahren zuvor plant die Gemeinde mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser hat sich in allen Jahren bis einschließlich 2023 deutlich besser gezeigt als prognostiziert und ist nur im Jahr 2017 negativ ausgefallen.

Im investiven Bereich plant die Gemeinde ab 2025 ebenfalls durchgängig mit negativen Salden aus Investitionstätigkeit. Daher hat Heiden auch weitere Kreditaufnahmen geplant. Es ergibt sich demnach jeweils ein positiver Saldo aus Finanzierungstätigkeit, da die geplanten Kreditaufnahmen über jährlich geplanten Tilgungsleistungen liegen. Heiden plant somit seine Kreditverbindlichkeiten bis Ende 2028 mehr als zu verdoppeln.

Insgesamt sieht die Gemeinde eine deutliche Reduzierung der liquiden Mittel bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums vor. Aufgrund des aktuell besser prognostizierten Ergebnisses in 2024 kann die Gemeinde entgegen ihrer Planung noch bis einschließlich 2027 ihren Finanzmittelbedarf sicherstellen.

1.4.4.2 Vermögen

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

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

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

In der letzten Prüfung standen hohe Anlagenabnutzungsgrade und zunehmend drohende Substanzverluste bei einigen Gebäuden und Verkehrsflächen im Fokus der Gemeinde. Diese stellen ein Risiko für die finanzwirtschaftliche Entwicklung sowie die zukünftigen Haushaltsausgleiche dar.

Die Gemeinde Heiden konnte seit dieser Zeit gezielte Investitionen in den Bereichen Kindergärten, Schulen und sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude durchführen. Insbesondere im Bereich der Schulen gab es entscheidende Veränderungen, welche im Eckjahresvergleich zu einer Reduzierung der Bilanzposition geführt haben (Umnutzung eines Gebäudeteils). Die aber nun dort bestehenden Vermögenswerte befinden sich aktuell in umfassenden Um-, Neu- und Erweiterungsarbeiten (Neubau OGS) und sollten demnach zukünftig einen deutlich besseren Zustand erlangen als zum Zeitpunkt der letzten Prüfung.

Auch im Bereich der sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude hat die Gemeinde Heiden konkrete Neu- und Reinvestitionen in ihr Gebäudevermögen vorgenommen. Zu nennen sind hier die Renovierung des Bades, die Umwidmung der Ludgerusschule in ein Bürgerhaus, der Anbau des Feuerwehrgerätehauses, sowie der Kauf von Rathausgebäudeteilen, die vorher angemietet waren.

Handlungsbedarfe sieht die Gemeinde Heiden aktuell insbesondere im Bereich der Verwaltungsgebäude (Rathaus Altbau). Die Gemeinde hat hier aktuell Instandhaltungsrückstellungen von knapp 0,9 Mio. Euro bilanziert. Investive Maßnahmen sind für die Beratungen zum Haushaltsplan 2026 vorgesehen. Die zeitliche Verzögerung ist bedingt durch den Umstand, dass es sich dabei um eine Maßnahme des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes der Städtebauförderung NRW handelt.

Im Bereich der Verkehrsflächen kann die Gemeinde erhalten bzw. sogar um 3,5 Mio. Euro erweitern. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass der Vermögenserhalt auch auf Neubaustraßen in Folge neu erschlossener Bau- und Gewerbegebiete zurückzuführen ist. Die Ermächtigungsübertragungen und auch die Instandhaltungsrückstellung im Bereich der Verkehrsflächen lassen die Vermutung zu, dass noch mehr in das bestehende Verkehrsvermögen investiert werden müsste bzw. die geplanten Investitionen im laufenden Jahr nicht abgearbeitet werden konnten und teilweise noch ausstehen. Die Gemeinde bestätigt dies insbesondere für den Bereich der Wirtschaftswege.

Die Straßen in Heiden sind, laut Auskunft der Verwaltung, aufgrund eines Straßensanierungsprogrammes, welches in 2023 erneut fortgeschrieben wurde in einem guten Zustand. Bilanziell wird der Zustand der Wirtschaftswege im Außenbereiches nicht repräsentativ dargestellt, da werthaltige Sanierungen dieser Straßen bis 2017 nicht investiv verarbeitet wurden. Dies wurde erstmals in 2018 angepasst und wird seitdem umgesetzt.

Die Straßenzustandsbewertung wurde im Rahmen des Inventurplanes im Jahresabschluss 2022 fortgeschrieben. Die Gemeinde Heiden ist eine brückenarme Kommune. Die wenigen Brücken die vorhanden sind, sind laut Einschätzung der Verwaltung, in einem ordentlichen Zustand und werden regelmäßig in Augenschein genommen.

Ein ähnliches Bild wie beim Straßenvermögen ergibt sich für Heiden auch im Bereich des Kanalvermögens. Auch hier konnte die Gemeinde Substanzverluste verhindern und sogar Vermögenswerte aufbauen. Es sind aktuell keine größeren Sanierungsstaus aus Instandhaltungsrückstellungen erkennbar. Im Rahmen des Straßenausbauprogrammes saniert die Gemeinde die Kanalläufe direkt mit um zukünftige Sanierungen an erneuerten Straßenabschnitten zu vermeiden. Die Gemeinde Heiden kann ein aktualisiertes Abwasserbeseitigungskonzept aus dem Jahr 2022 vorlegen.

Insgesamt sind jedoch die Bemühungen der Gemeinde, Substanzerhalt zu betreiben deutlich erkennbar. Einige investive Projekte konnten im Betrachtungszeitraum bereits umgesetzt werden, wieder andere wurden geplant, aber aktuell noch nicht umgesetzt. Im Detail wird hierzu auf das Kapitel 1.5.1 Ermächtigungsübertragungen verwiesen. Darüber hinaus plant die Gemeinde auch weiterhin investive Maßnahmen in die bestehenden Vermögensgegenstände. Dazu wird der Gebäudezustand mehrmals jährlich durch Inaugenscheinnahme kontrolliert. Darüber hinaus ist die Gemeinde bestrebt, mit zeitnah durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Instandhaltungen für eine Wertstabilität im Gebäudebereich Sorge zu tragen.

1.5 Haushaltssteuerung

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

1.5.1 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

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

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.

Die **Gemeinde Heiden** hatte zum Zeitpunkt der Prüfung keine Regelungen für den Bereich der Ermächtigungsübertragungen geschaffen. Nach Auskunft der Gemeinde wird in der örtlichen Praxis auf die aktuelle gesetzliche Regelung nach § 22 KomHVO NRW zurückgegriffen.

Demnach sind bei der Gemeinde Heiden Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar und bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Eine weitere Regelung der Bürgermeisterin mit Zustimmung des Rates hat es bisher nicht gegeben.

Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte regelt nach § 22 Abs. 1 KomHVO mit Zustimmung des Vertretungsorgans die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen. Die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer sollte enthalten, dass Ermächtigungen nur übertragen werden können, wenn hinreichend absehbar ist, dass die Aufwendungen und Auszahlungen im nächsten Haushaltsjahr tatsächlich anfallen bzw. zu leisten sind. Ansonsten sollten die Ermächtigungen neu veranschlagt werden.

Grundsätze über Art, Dauer und Umfang von Ermächtigungsübertragungen sollten folgende Mindestinhalte regeln:

- Art von Ermächtigungsübertragungen,

- Dauer von Ermächtigungsübertragungen,
- Umfang von Ermächtigungsübertragungen,
- Verfahren für die Übertragung von Ermächtigungen,
- Entscheidungsbefugnisse.

Die Regelung sollte den örtlichen Erfordernissen angepasst sein.

Im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung sollten die übertragenen Haushaltsermächtigungen zeitnah nach Beginn des neuen Jahres in Anspruch genommen werden können.

Die Budget- oder Planansatzverantwortlichen prüfen dazu jährlich die verbliebenen Ermächtigungen und deren Übertragung ins Folgejahr. Dabei gilt in Heiden die Maßgabe, dass Ermächtigungsübertragungen für Investitionen möglich sind, und dass Aufwandsermächtigungen nur im besonderen Einzelfall übertragen werden sollen. Sämtliche angemeldete Ermächtigungsübertragungen werden zusätzlich durch den Kämmerer geprüft und in Frage gestellt, bevor der Rat dann final darüber entscheidet. Die Beschlussfassung in Heiden erfolgt in der Regel in der ersten Sitzung des Rates des Kalenderjahres. Aus Sicht der gpaNRW steht dies im Einklang mit den aktuell geltenden gesetzlichen Regelungen.

→ **Empfehlung**

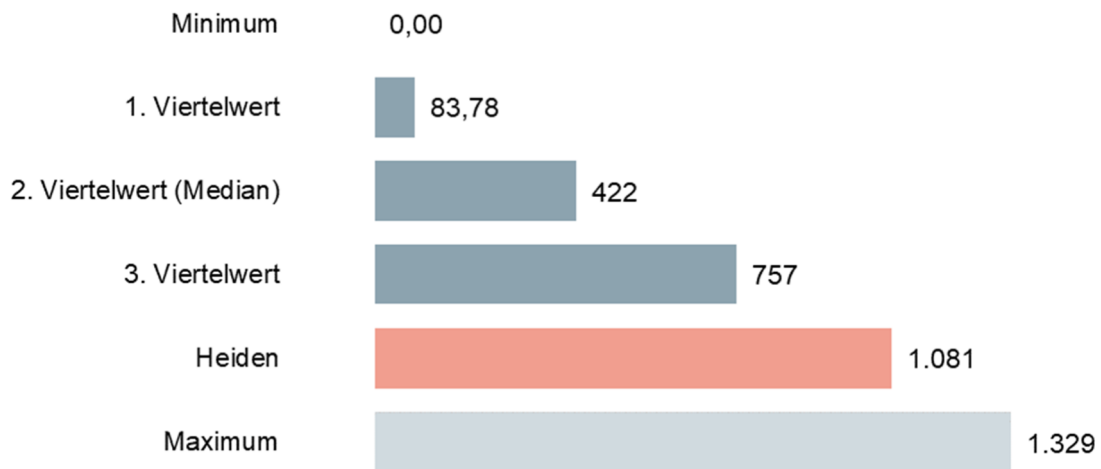
Die Gemeinde Heiden sollte zeitnah Grundsätze über Art, Dauer und Umfang von Ermächtigungsübertragungen verbindlich regeln und vom Rat beschließen lassen.

Investive Auszahlungen Heiden 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.444	7.669	8.801	14.185	9.660
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.449	6.918	7.024	8.281	8.988
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	59,74	90,20	79,81	58,38	93,04
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	11.896	14.587	15.825	22.465	18.648
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	37,40	47,42	44,39	36,86	48,20
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.288	9.378	7.044	9.271	6.309
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	44,46	64,29	44,51	41,27	33,83

In den Jahren 2019 bis 2023 hat die Gemeinde Heiden investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 7,1 Mio. Euro übertragen. Seit 2019 mit deutlich steigender Tendenz. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen übertragen seit 2019 niedrigere investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner.

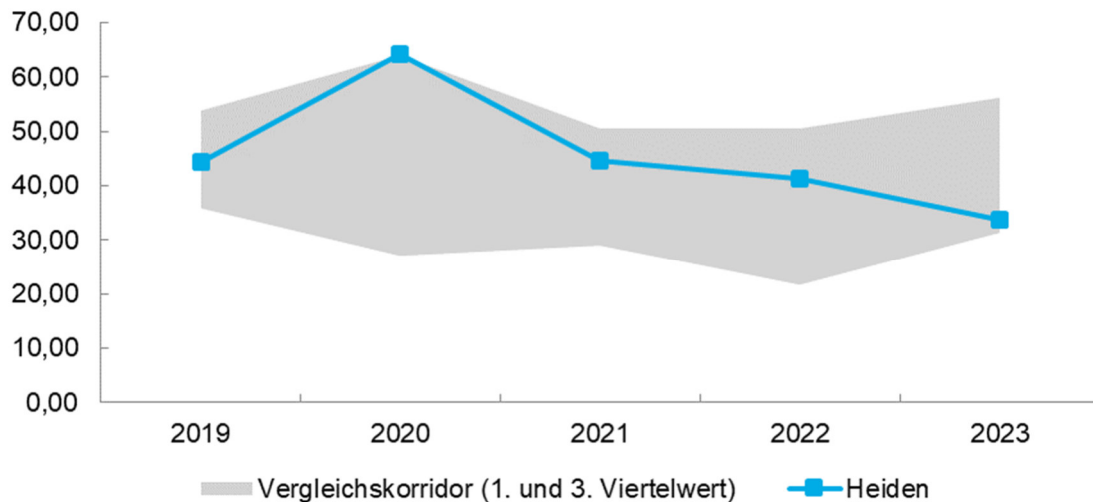
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2023



Der Vergleich enthält Werte von 27 Kommunen.

Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt die Gemeinde Heiden von Jahr zu Jahr in wechselndem Umfang in Anspruch. Während sie in vier von fünf Jahren einen vergleichsweise überdurchschnittlichen Grad der Inanspruchnahme vorweisen kann, lag Heiden zuletzt deutlich hinter den Planungen, welche sich aus dem fortgeschriebenen Ansatz ergaben, zurück:

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



Die **Tabelle 11 in der Anlage** enthält die Werte zur Abbildung.

Als Gründe für den teilweise zuletzt deutlich unterdurchschnittlichen Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Gemeinde planungsbedingte, personelle, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der

Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen. In der Gemeinde Heiden betrifft dies insbesondere den Glasfaserausbau „Graue Flecken-Programm“, welches sich in Heiden deutlich verzögert. Dazu kommen Tief- und Straßenbaumaßnahmen, die aufgrund von Verzögerungen anderer behördlicher Verfahren (z.B. Genehmigungen Kreis Borken) zeitlich zum Stichtag 31.12. des Haushaltsjahres nicht begonnen, abgeschlossen oder endgültig abgerechnet werden konnten.

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

→ **Empfehlung**

Ziel der Gemeinde Heiden sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die Gemeinde Heiden musste ihre investiven Auszahlungen im Betrachtungszeitraum teilweise über Kreditaufnahmen finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Gemeinde nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann. Die Aufnahmen von Krediten für Investitionen bleiben aber in allen Jahren deutlich hinter den Planansätzen zurück.

1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement

1.5.2.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

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

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

Kreditportfolio Heiden 2023

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	6.156
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro*	85
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	20

Kennzahlen	
Anzahl Kreditgeber	5

* Gänzlich aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“

Die **Gemeinde Heiden** verfügt für eine Kommune ihrer Größe über einen unterdurchschnittlich hohen Anteil an Verbindlichkeiten aus Krediten gemessen an der Bilanzsumme. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum immer wieder leicht gesteigert. Erfreulicherweise konnte 2023 erstmals wieder eine rückläufige Tendenz bilanziert werden. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

Die im Kreditportfolio aufgeführten Liquiditätskredite sind alle auf das Landesprogramm Gute Schule 2020 zurückzuführen. Diese Kredite hat die Gemeinde in ihren Büchern zu bilanzieren, Zins und Tilgung leisten jedoch das Land. Insofern sind diese Kredite aus den Steuerungspunkten, auf die sich gpaNRW konzentriert, von untergeordneter Bedeutung.

Die Gemeinde hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Heiden dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigenen Aussagen verfolgt die Gemeinde Heiden ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Es gibt in der Praxis feststehende Entscheidungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Verfahrensschritte. Auch wenn die Gemeinde beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören.

- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Heiden 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 Heiden in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.⁷ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.⁸

Die Gemeinde Heiden hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Es bestehen jedoch ungeschriebene Grundsätze, welche die Gemeinde im Rahmen ihres Kreditmanagements einhält.

Dabei orientiert Heiden sich bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck versucht die Gemeinde so wenig Kreditmittel wie nötig aufzunehmen und die Rückführung in einem überschaubaren Zeitrahmen darzustellen. Des Weiteren verzichtet die Gemeinde generell auf Fremdwährungskredite, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente.

Auch zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Heiden haben sich bereits feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Die Entscheidung über eine Aufnahme investiver Kredite trifft der Kämmerer in

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

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

Absprache mit dem Bürgermeister. Die Verwaltung übernimmt dann die Angebotseinholung und die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes. Vor der Kreditaufnahme holt die Verwaltung mehrere bzw. mindestens immer drei Angebote ein. Das wirtschaftlichste Angebot wählen die Verantwortlichen dann anhand des geforderten Kreditzinses, der Zinsbindung und der Möglichkeiten zur Sondertilgung aus. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Gemeinde in einem Vermerk. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen. Der Rat wird im Laufe des Jahres über eine einfache Mitteilung in der Ratsitzung über die Aufnahme informiert, sowie im Rahmen der Jahresabschlüsse. Den Entscheidungsträgern liegen die erforderlichen Informationen zur Steuerung des gemeindlichen Kreditmanagements somit vor. Auch die Aufnahme von Liquiditätskrediten ist durch Beschluss der Haushaltssatzung legitimiert und wird dann bei Bedarf von der Verwaltung ausgeführt.

1.5.2.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Heiden hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Gemeinde Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Heiden bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und -anlagen Heiden 2023

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	9.095
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	762
davon Anteile am Versorgungsfonds Tausend Euro	762
Ausleihungen	2

Die **Gemeinde Heiden** hat bisher keinen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Bisher hat sie dies nicht für erforderlich gehalten. In der Vergangenheit hat die Gemeinde vorübergehend überschüssige Liquidität mit vergleichsweise kurzem Zeithorizont in Festgeldanlagen investiert. In Anbetracht der jüngeren Zinsentwicklungen hat sich dies geändert. Überschüssige Liquidität hält die Gemeinde aktuell auf ihren Geschäftskonten.

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 die wesentlichen Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Heiden 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 Heiden beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein:
 - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz⁹ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

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

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

Die Gemeinde Heiden kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die Heiden in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

Die Gemeinde Heiden hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert. Allerdings wendet Heiden einige der vorgenannten Grundsätze bereits an, ohne dass darüber eine schriftliche Vorgabe existiert.

Heiden verfügt nach eigener Aussage ausschließlich über Geldeinlagen bei Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Dazu gehören alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und die Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken. Einlagen der Gemeinde sind hier in mittelbar in voller Höhe geschützt. Die Verfügbarkeit und Sicherheit der Geldmittel und Geldanlagen haben für die Gemeinde nach eigener Aussage die größte Priorität.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 - Haushaltssituation

Feststellung		Seite
Haushaltssituation		
F1	Die Gemeinde Heiden hat in den vergangenen Jahren größtenteils Jahresüberschüsse erzielt. Angesichts der für die kommenden Jahre geplanten negativen Jahresergebnisse, der durchschnittlichen Eigenkapitalausstattung, sowie der weiterhin geplanten Reinvestitionsbedarfe besteht jedoch aktuell ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern.	28

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung {Jahr} - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Gemeinde Heiden hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nicht verbindlich geregelt.	41	E1.1 Die Gemeinde Heiden sollte zeitnah Grundsätze über Art, Dauer und Umfang von Ermächtigungsübertragungen verbindlich regeln und vom Rat beschließen lassen.	42
			E1.2 Ziel der Gemeinde Heiden sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	44
F2	Die Gemeinde Heiden hat bisher keinen schriftlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement fixiert.	44	E2 Die Gemeinde Heiden sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte die gelebte Praxis bezüglich der strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen	45

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Gemeinde Heiden hält temporär überschüssige Liquidität auf ihren Geschäftskonten. Priorität haben für die Gemeinde Verfügbarkeit und Sicherheit ihrer Finanzmittel. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde Heiden bisher nicht schriftlich fixiert.	47	E3	Die Gemeinde Heiden sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Heiden kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	48

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2023

Kennzahlen	Heiden 2016	Heiden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	104,7	106,3	77,50	97,39	100,6	106,1	128,1	23
Eigenkapitalquote 1	37,8	35,3	-0,7	22,8	35,3	40,7	55,2	25
Eigenkapitalquote 2	76,2	64,7	40,5	61,4	69,5	72,8	83,1	25
Fehlbetragsquote	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	46,2	42,1	18,1	28,4	31,8	40,1	49,5	25
Abschreibungsintensität	11,3	11,1	6,4	8,2	9,4	11,1	14,4	20
Drittfinanzierungsquote	74,2	56,7	39,5	55,3	66,9	76,5	86,4	20
Investitionsquote	136,6	211,3	90,7	136,6	162,9	218,6	466,1	24
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	96,8	87,6	65,7	87,3	97,2	104,7	116,4	24
Liquidität 2. Grades	94,4	64,2	8,0	56,4	88,1	218,7	942,3	24
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	9,2	9,6	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,0	16,8	1,7	5,6	8,2	12,7	28,4	24

Kennzahlen	Heiden 2016	Heiden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,8	0,2	0,01	0,1	0,3	1,1	3,3	23
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	53,9	52,1	45,9	52,6	60,5	64,4	78,1	21
Zuwendungsquote	9,7	15,1	6,7	12,6	18,8	23,8	34,4	23
Personalintensität	20,4	19,2	13,5	15,7	17,3	19,2	24,5	23
Sach- und Dienstleistungsintensität	22,0	20,2	11,2	16,9	20,0	22,6	27,3	23
Transferaufwandsquote	41,4	42,7	35,3	40,1	42,7	48,2	51,7	23

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 nach Abzug globaler Minderaufwand und Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Heiden in Tausend Euro 2017 bis 2028

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand	-634	178	696	-137	619	5.011	1.613	-2.617	-2.100	-4.335	-4.108	-3.963
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG				-485	472	4.875	1.613					

Tabelle 5: Jahresergebnisse je EW in Euro 2017 bis 2023

Jahr	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	-77,05	-184	-90,86	-23,12	4,19	275	20

Jahr	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	21,71	-311	-13,02	45,36	143	774	36
2019	85,06	-1.331	45,94	97,33	160	526	36
2020	-16,68	-316	-36,66	55,06	150	700	36
2021	75,49	-293	10,42	76,56	146	473	36
2022	612	-131	40,77	168	247	612	36
2023	194	-685	-11,11	60,87	167	981	27

Tabelle 6: Eigenkapital Heiden in Tausend Euro 2017 bis 2023

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	26.065	25.391	26.072	25.935	26.574	31.616	33.237
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	26.065	25.391	26.072	25.935	26.574	31.616	33.237
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	0	0	0	348	148	136	0
Eigenkapital 1 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG	26.065	25.391	26.072	25.587	26.078	30.985	32.606
Sonderposten für Zuwendungen	16.568	15.738	15.918	16.327	15.457	15.098	15.422
Sonderposten für Beiträge	10.726	10.422	11.420	12.031	11.836	12.479	12.306
Eigenkapital 2	53.359	51.551	53.411	54.293	53.867	59.193	60.966
Eigenkapital 2 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG	53.359	51.551	53.411	53.945	53.372	58.562	60.334
Bilanzsumme	71.141	69.962	74.514	77.779	82.437	90.727	94.198

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital	26.065	25.391	26.072	25.935	26.574	31.616	33.237	30.620	29.469	25.456	22.318	19.343
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	26.065	25.391	26.072	25.935	26.574	31.616	33.237	30.620	29.469	25.456	22.318	19.343
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	0	0	0	348	148	136	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG	26.065	25.391	26.072	25.587	26.078	30.985	32.606	29.988	28.838	25.456	22.318	19.343

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Heiden in Tausend Euro 2017 bis 2023

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	9.480	9.317	10.789	12.735	17.095	19.746	21.299
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Verbindlichkeiten Konzern Gemeinde	9.480	9.317	10.789	12.735	17.095	19.746	21.299

* Die Gemeinde Heiden verfügt über keine Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen.

Tabelle 9: Schulden Heiden 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	5.704	5.144	5.001	5.888	6.092	7.186	5.980
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.000	0	0	2.348	4.598	90	85
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	259	407	1.947	1.627	1.831	1.391	655
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2	2	95	6	1	16	5
Sonstige Verbindlichkeiten	85	227	768	249	426	340	420
Erhaltene Anzahlungen	2.429	3.537	2.977	2.617	4.147	10.724	14.153
Verbindlichkeiten	9.480	9.317	10.789	12.735	17.095	19.746	21.299
Rückstellungen	7.811	8.244	9.429	8.997	9.758	10.234	10.577
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	335	381	251	165	147	189	298
Schulden	17.626	17.942	20.469	21.898	27.000	30.169	32.175
Forderungen	1.574	1.881	1.441	1.019	1.322	1.177	1.376
Liquide Mittel	1.868	1.033	3.190	1.403	1.251	6.334	9.095

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Effektive Schulden	14.184	15.028	15.838	19.475	24.427	22.657	21.704
Ausleihungen	1.462	2	2	2	2	2	2
Wertpapiere des Anlagevermögens	80	92	103	115	129	146	762
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Vermögensgegenstände	146	1	0	2	6	9	18
Erweiterte Effektivverschuldung	12.496	14.933	15.733	19.356	24.290	22.501	20.921

Tabelle 10: Anleihen (löschen, sofern keine Anleihen vorliegen), Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Heiden in Tausend Euro 2017 bis 2028

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Liquide Mittel	1.921	1.868	1.033	3.190	1.403	1.251	6.334	9.095	7.127	5.192	2.496	-1.505
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	5.704	5.144	5.001	5.888	6.092	7.186	5.980	7.769	11.718	12.505	14.292	15.963
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.000	0	0	2.348	4.598	90	85	80	75	69	64	59

Tabelle 11: Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2019 bis 2023

Jahr	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	44,45	11,50	35,89	42,27	53,91	92,45	30
2020	64,29	9,34	27,00	48,11	64,07	323,66	30
2021	44,51	17,19	29,09	36,68	50,52	169,48	30
2022	41,27	13,04	21,76	35,27	50,46	90,09	30

Jahr	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2023	33,83	11,30	31,42	44,98	56,25	130,60	23

2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Heiden 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

Zahlungseingänge liest die Gemeinde Heiden bisher nicht automatisiert ein. Eine automatisierte Verarbeitung von Einzahlungen reduziert manuelle Arbeiten und ist damit ein wesentlicher Einflussfaktor auf die benötigten personellen Ressourcen. Aktuell positioniert sich die Gemeinde mit ihren Aufwendungen je Einzahlungen nahe dem dritten Viertelwert.

Heiden nutzt die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift und bewirbt das Verfahren proaktiv. Darüber hinaus bestehen aktuell Optimierungspotenziale bei der Nutzung des E-Payments.

Die Zahl der ungeklärten Ein- und Auszahlungen liegt in Heiden vergleichsweise niedrig.

Im Mahnwesen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich Automatisierung und Abläufe. Die Prozessschritte sollten gestrafft und durch schriftlich fixierte Regelungen unterstützt werden.

Vollstreckung

Die Gemeinde Heiden kann derzeit ihre Vollstreckungsforderungen nicht transparent und automatisiert auswerten. Auf Grundlage der ausgewerteten Daten bildet Heiden aktuell den Maximalwert bei den Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderungen in Euro für das Jahr 2023. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war aufgrund teilweise fehlender Daten im Rahmen der Prüfung daher nur eingeschränkt möglich.

Die Gemeinde Heiden verzichtet bisher auf die Möglichkeiten, welche sich aus der Abnahme und Auswertung der Vermögensauskunft und der Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis ergeben würden. Mit der Nutzung könnte sie den Druck auf die Schuldnerinnen und Schuldner erhöhen.

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

→ **Feststellung**

Gemessen an der Anzahl der Einzahlungen sind die Personalaufwendungen in der Gemeinde Heiden überdurchschnittlich hoch. Die fehlende Automatisierung, bedingt durch den fehlenden Softwareeinsatz, erschweren die abschließende Bewertung der Prozesse in der Zahlungsabwicklung.

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 2.5 „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

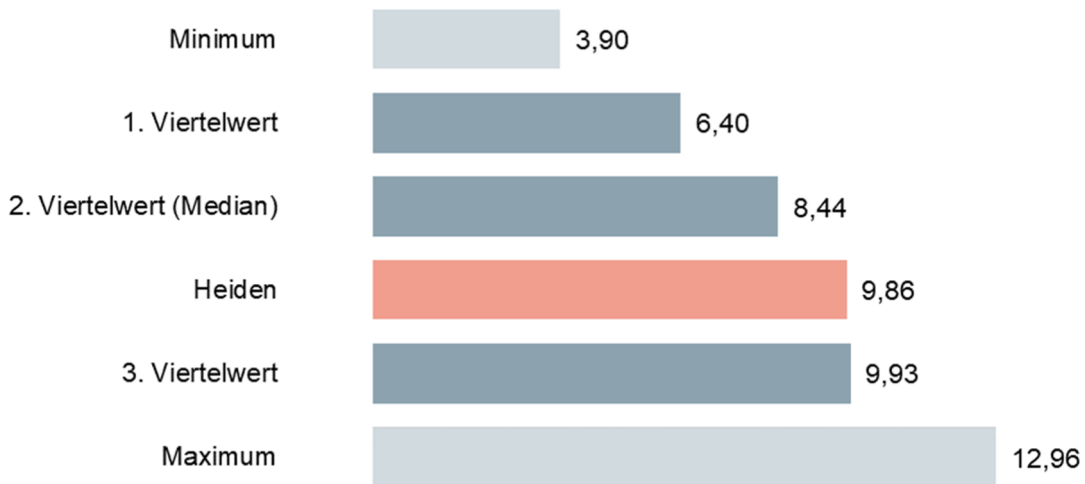
Die **Gemeinde Heiden** setzte 2023 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten **0,8 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung** und **0,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead** ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen¹⁰ in Höhe von 66.205 Euro in 2023.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 9,86 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Heiden damit wie folgt:

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

Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2023



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



Die Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro positionieren sich in allen Jahren des Betrachtungszeitraums überdurchschnittlich. Die Gründe für einen hohen Wert bei den Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung können in hohen Aufwendungen oder einer geringen Anzahl von Einzahlungen begründet sein. Auf die Einzahlungen wird im nachstehenden Abschnitt näher eingegangen.

Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen werden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt. Darüberhinausgehende Sachaufwendungen wurden bei der Berechnung berücksichtigt.

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 Heiden 2019 bis 2023

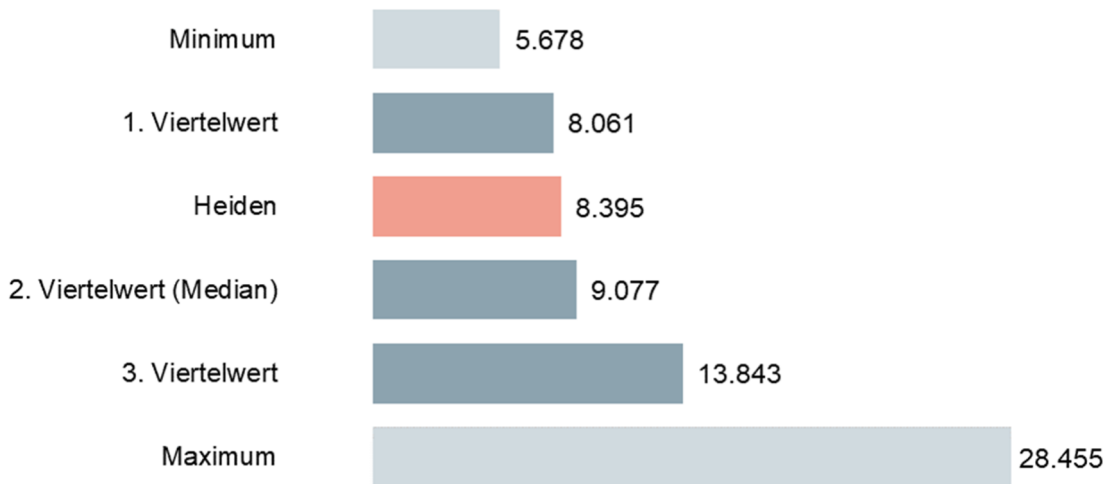
Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	5.479	5.085	5.122	5.362	6.716
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	747	669	698	1.114	965
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	0	0	0	0	0
Lastschriften* in den Lastschriftläufen	12.108	12.108	12.108	12.108	13.130

* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

Die Einzahlungen auf allen Geschäftskonten sind 2023 deutlich gestiegen. Eine Begründung dafür, ist aus Sicht der Gemeinde, dass in 2023 erschlossene Neubaugebiet mit rund 200 Grundstücken, welches zu einem erheblichen Zuwachs an Forderungen (Steuern, OGS, etc.) geführt hat. Von den Einzahlungen entfallen, abgesehen vom Jahr 2022 (rund 20 Prozent), jährlich unter fünfzehn Prozent auf Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten. Positiv ist die Entwicklung der Lastschriften. Diese konnte die Gemeinde im Eckjahresvergleich steigern. Die Kontinuität der Lastschriften in den Lastschriftläufen für die Jahre 2019 bis 2022 ist allerdings in Frage zu stellen und ist auf Probleme in der Datenerhebung zurückzuführen. Die Finanzsoftware kann nach Angaben der Gemeinde diese Werte nicht liefern. Das bedeutet, dass eine manuelle Sichtung und Berechnung der im Archiv liegenden alten Kontoauszüge hätte durchgeführt werden müssen. Das hätte einen unwirtschaftlichen zeitlichen Aufwand bedeutet. Aus Vereinfachungsgründen wurden die Werte daher überschlägig berechnet.

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 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Gemeinde Heiden werden vergleichsweise weniger Einzahlungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet.

Dabei bildet sich diese Kennzahl aus einer vergleichsweise geringeren Anzahl von Einzahlungen. Aktuell haben 50 Prozent der Vergleichskommunen eine höhere Anzahl an Einzahlungen zu verzeichnen. Dazu kommt gleichzeitig eine durchschnittliche Anzahl von Stellen in der Zahlungsabwicklung. Die vergleichsweise geringere Anzahl an Einzahlungen drückt sich auch in der bereits oben abgebildeten Kennzahl Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung aus.

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

Grad der Automatisierung in der Zahlungsabwicklung 2023

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der automatisiert eingeleiteten Daten an den Zahlungseingängen in Prozent	0	0	0	0	48,90	90,00	18

Die Gemeinde Heiden liest bisher ihre Zahlungseingänge noch nicht automatisiert ein.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte die technischen Voraussetzungen dafür schaffen, Zahlungseingänge automatisiert zu verarbeiten.

Möglichkeiten, den Anteil dann 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.

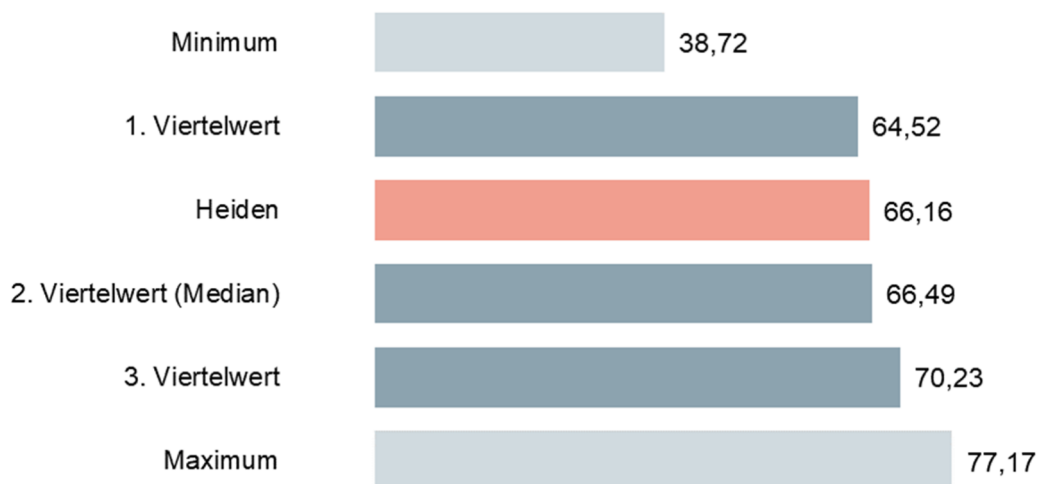
2.4.2.1 SEPA-Lastschrift

- ➔ Die Gemeinde Heiden nutzt die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift und bewirbt das Verfahren proaktiv.

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 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Heiden macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates Gebrauch. Der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen liegt dabei auf einem durchschnittlichen Niveau.

Die Gemeinde Heiden verwendet SEPA-Lastschriftmandate insbesondere bei den gemeindlichen Steuern und Abgaben, sowie Gebühren. Nach Rücksprache mit der Gemeinde Heiden gibt es kaum weitere Verbesserungsmöglichkeiten. Die Gemeinde bietet bereits in den Bereichen in denen es regelmäßig wiederkehrenden Zahlungspositionen gibt, die Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates an. Hier wird auf die Möglichkeit des Einzuges von SEPA-Lastschriften proaktiv hingewiesen.

2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

- Die Gemeinde Heiden hat im gesamten Betrachtungszeitraum vergleichsweise wenige ungeklärte Ein- und Auszahlungen zu bearbeiten.

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

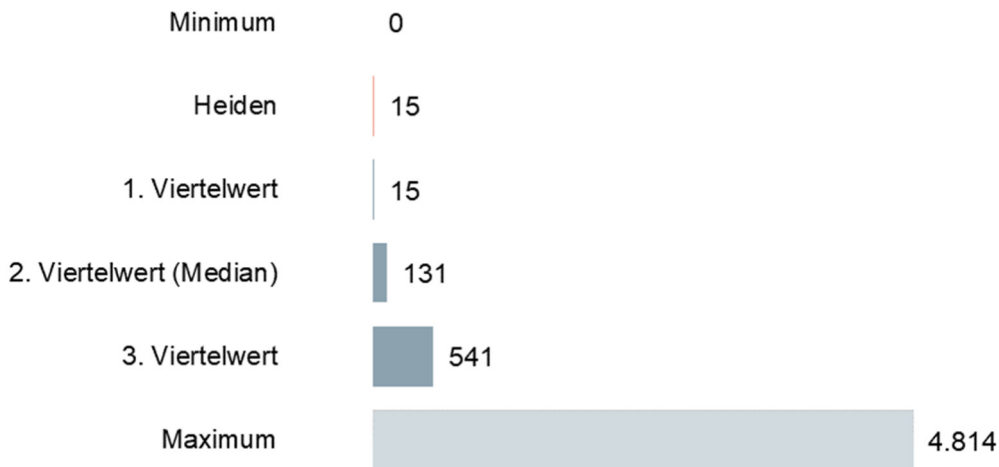
Sobald eine Forderung entsteht, sollte daher unverzüglich die Sollstellung durch die jeweilig zuständige Organisationseinheit erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind und unnötiger Aufwand vermieden wird. Ungeklärte Zahlungsausgänge sollten eine Ausnahme darstellen.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen Heiden 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Neue ungeklärte Einzahlungen	16	14	4	7	10
Neue ungeklärte Auszahlungen	0	2	3	4	0
Bestehende ungeklärte Einzahlungen zum Stichtag	15	16	14	7	10
Bestehende ungeklärte Auszahlungen zum Stichtag	3	0	2	3	4

In 2023 ergaben sich über das Jahr für die Gemeinde Heiden insgesamt 10 ungeklärte Einzahlungen. Die ungeklärten Auszahlungen kann die Gemeinde unverzüglich vollständig abarbeiten. Dies gelingt aber nicht immer. Bei den ungeklärten Einzahlungen gelingt dies der Gemeinde ebenfalls nicht, sodass zum Stichtag 01. Januar eines jeden Jahres noch ein Bestand an ungeklärten Zahlungseingängen besteht. Hierbei handelt es sich, laut Verwaltung, um jahresübergreifende Einzelfälle die zeitnah im Folgejahr abgearbeitet werden können.

Neue ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2023



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



Die Gemeinde Heiden verzeichnet interkommunal betrachtet vergleichsweise wenige neue ungeklärte Zahlungseingänge im Jahresverlauf.

Die Bearbeitung von ungeklärten Zahlungseingängen bindet grundsätzlich sowohl zentral in der Gemeindekasse, als auch dezentral in den zuständigen Organisationseinheiten personelle Ressourcen. Um der Anforderung des § 23 Abs. 1 KomHVO NRW gerecht zu werden, bedarf es der aktiven Mitwirkung der fachlich zuständigen Organisationseinheiten.

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 Mehraufwendungen für eingehende Zahlungen auch Zahlungsausfälle für nichterfasste bzw. nachgehaltene Forderungen entstehen.

Die Gemeinde Heiden sollte daher auch weiterhin darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Ein- und Auszahlungen auf diesem geringen Niveau bleiben. Sobald eine Forderung oder auch eine 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

→ Feststellung

Für das Mahnwesen der Gemeinde Heiden bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich Automatisierung und Abläufe.

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

Kennzahl	Heiden	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung	individuell zwischen 10,00 und 34,00 Tagen	7,00	14,00	21,00	25,25	34,00	22
Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf	10,00	1,00	10,00	14,00	14,00	60,00	22
Tage zwischen den Mahnläufen	30,00	7,00	14,00	14,00	30,00	90,00	22
Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung	30,00	14,00	14,00	14,00	21,00	60,00	21

Die **Gemeinde Heiden** hat für ihre Forderungen unterschiedliche Zahlungsziele festgelegt. Diese variieren zwischen zehn und 34 Tagen je nach Forderungsart. Wurde die Forderung nicht innerhalb dieses Zeitintervalls beglichen, wird diese nach weiteren zehn Tagen für den Mahnlauf berücksichtigt. Eine Zahlungserinnerung verschickt die Gemeinde nicht. Nach erfolgtem Mahnlauf vergehen wiederum 30 Tage. In begründeten Einzelfällen versendet die Gemeinde eine zweite Mahnung. Verstreichen diese Fristen ohne Zahlungseingang oder Kontaktaufnahme des Schuldners, geht die Forderung in die Vollstreckung über.

Der beschriebene Prozess zeigt, dass die Gemeinde Heiden im Regelfall unnötige Prozessschritte, wie Zahlungserinnerungen oder eine zweite Mahnung vermeidet. Dabei muss der Vorgang jeweils manuell angestoßen werden. Die Durchlaufzeiten im Prozess sind teilweise sehr lang, bedingt durch die unterschiedlichen Zahlungsziele und bewegen sich größtenteils über dem unterkommunalen Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Aus Sicht der gpaNRW kann der Prozess bei der Gemeinde Heiden an zwei Stellen wirtschaftlicher gestaltet werden. Zum einen haben die unterschiedlichen Zahlungsziele, sowie die in weiten Teilen große Zeitspanne zwischen den Prozessschritten zur Folge, dass möglicherweise andere Gläubiger vorrangig bedient werden. Zum anderen bedeutet jede offene Forderung fehlende Liquidität, die nicht selten kreditfinanziert ausgeglichen werden muss. Ein weiterer Punkt ist die fehlende Automatisierung des Prozesses. Durch den jeweils manuellen Anstoß jedes einzelnen Prozessschrittes ist der Workflow an vielen Stellen fremdbestimmt und zeitliche Verzögerungen durch Urlaub oder Krankheit nicht auszuschließen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Heiden sollte ihre Mahnintervalle automatisiert einrichten und die Einführung einheitlicher Zahlungsziele prüfen. Die Prozessschritte sollten zudem durch schriftlich fixierte Regelungen unterstützt werden.

Ergänzende Kennzahlen Mahnwesen in Prozent 2023

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Mahnungen an Einzahlungen	8,93	0,00	9,11	11,00	15,01	24,39	22
Erfolgsquote Mahnungen	84,67	10,61	52,56	65,81	79,61	89,49	18

Im Jahr 2023 entfielen, laut Angaben der Gemeinde Heiden auf 6.716 Einzahlungen geschätzte 600 Mahnungen. Die Validität des Wertes konnte jedoch nicht abschließend bestätigt werden, da aufgrund fehlendem Softwareeinsatzes eine Erhebung rückwirkend einen sehr hohen Arbeitsaufwand nach sich gezogen hätte.

Interkommunal wurde damit ein relativ geringer Anteil der Forderungen angemahnt. Von diesem geringen Anteil geht dann wiederum auch nur ein deutlich unterdurchschnittlicher Anteil in die Vollstreckung über, was sich in der überdurchschnittlichen Erfolgsquote Mahnungen widerspiegelt. Inwiefern dieses Ergebnis der Realität entspricht kann allerdings nicht abschließend bewertet werden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Heiden sollte die technischen Möglichkeit schaffen, um die Zahl der Mahnungen jederzeit auslesen zu können. Hierdurch könnte sie Problemstellungen und Optimierungspotenziale erkennen und umsetzen.

2.4.3.2 Prozess E-Payment

→ Feststellung

Die Gemeinde Heiden hat zu Beginn des Jahres 2025 E-Payment eingeführt. Bei der Nutzung und den Regelungen besteht noch Optimierungspotenzial.

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 Heiden** nutzt seit Jahren die Möglichkeit des elektronischen Zahlungsmittelverkehrs in allen Bereichen der Verwaltung. Dafür hält die Gemeinde ein zentrales EC-Gerät im Rathaus bereit. Die Bezahlmöglichkeit per EC-Karte erfolgt überwiegend im Bürgerbüro und im Standesamt.

Seit dem Jahr 2025 besteht zusätzlich noch die Möglichkeit des Online-Bezahlverfahrens. Die Gemeinde Heiden hat dazu eine Kooperation mit einem entsprechenden Anbieter geschlossen. Bei sämtlichen Onlineverfahren wird dadurch eine E-Payment-Möglichkeit eingerichtet. Dem

Nutzer ist es nun möglich, die Dienstleistungen durch Paypal oder Kreditkarte direkt zu bezahlen. Zum 01. Januar wurden bereits sechs Dienstleistungen angebunden. Die Zahl wird aber im Laufe des Jahres 2025 deutlich anwachsen. Weitere Prüfungen zur Nutzung der E-Payment-Möglichkeiten finden separat statt (QR-Code auf Bußgeld- oder Steuerbescheiden), sind aber von den technischen Möglichkeiten der Fachverfahren abhängig.

Mit der Einführung dieser zusätzlichen Bezahlmethode wollte die Gemeinde die unmittelbare digitale Abwicklung von Zahlungen und die Wahrnehmung einer bürgerfreundlichen Verwaltung weiter unterstützen. Nachteile sieht Heiden im Rahmen der damit verbundenen Gebühren, welche von den Anbietern bei Zahlungsabwicklung erhoben werden. In diesem Zusammenhang wurde allerdings schon über einen möglichen Aufpreis für die Nutzung digitaler Bezahlmethoden gesprochen.

Die bestehenden Dienstanweisungen müssen aktuell noch um Regelungen zum E-Payment erweitert werden. Dabei ist der Einsatz in nahezu allen Bereichen denkbar und beschränkt sich nicht nur auf die sofortige Zahlung von Leistungen. 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 Möglichkeiten des E-Payment-Verfahrens, wie geplant, bedarfsgerecht 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 Heiden 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

→ Feststellung

Die Gemeinde Heiden kann derzeit ihre Vollstreckungsforderungen nicht transparent und automatisiert auswerten. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war aufgrund fehlender Daten im Rahmen der Prüfung daher nur eingeschränkt möglich.

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

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

Zu den Aufgaben der Vollstreckung zählen vor allem die

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

2.5.1 Aufwendungen

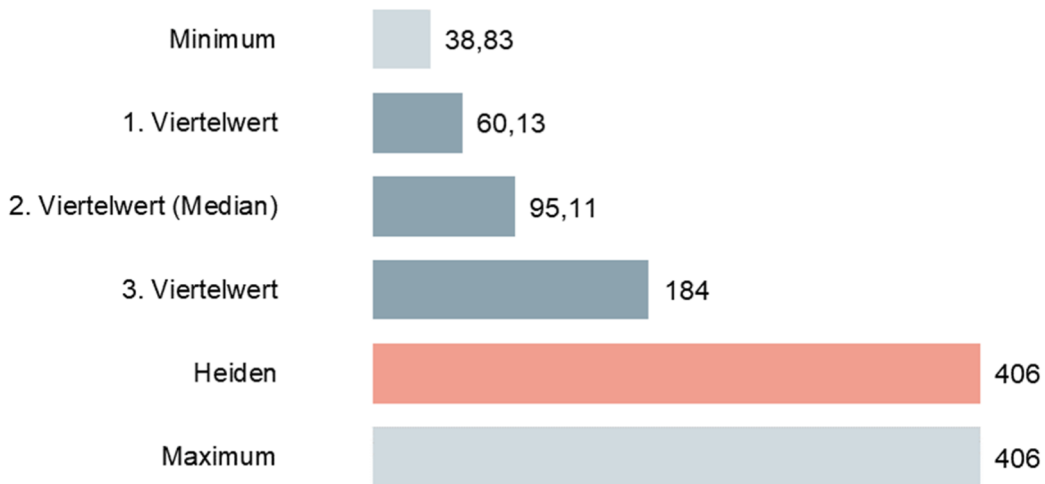
Die **Gemeinde Heiden** setzte 2023 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen **0,37 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung** und **0,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead** ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen¹¹ in Höhe von 31.637 Euro in 2023.

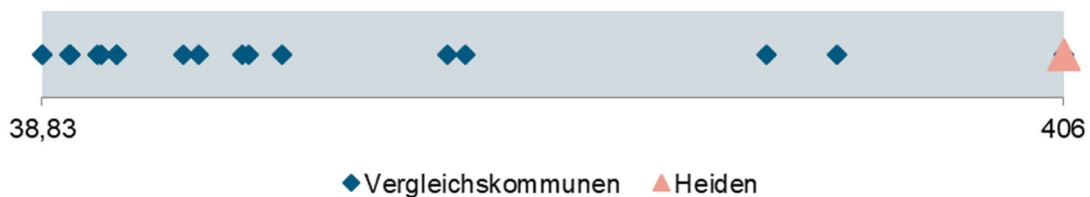
Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 405,60 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Heiden damit wie folgt:

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

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2023



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



Die Kennzahl setzt sich aus den eingesetzten personellen Ressourcen im Verhältnis zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen zusammen. Dabei bilden die eingesetzten Ressourcen den Median im interkommunalen Vergleich und sind demnach unauffällig. Ausschlaggebend für das auffällig hohe Ergebnis sind demnach hier die abgewickelten Vollstreckungsforderungen. Sie bilden aktuell das Minimum im interkommunalen Vergleich und werden im nachfolgenden Kapitel 2.5.2.2 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen noch näher analysiert.

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 Heiden 2019 bis 2024

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	330	k. A.
Erhaltene neue Vollstreckungsforderungen	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	168	k. A.
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	78	k. A.
An andere Kommunen abgegebene eigene Forderungen	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	30	k. A.

Wie bereits in Kapitel 2.4.3.1 „Prozess Umgang mit Forderungen“ beschrieben, war eine Erhebung der für die Kennzahlenermittlung benötigten Werte im Rahmen dieser Prüfung nicht vollständig möglich. Die Entwicklung der Vollstreckungsforderungen ist im Zeitraum zwischen 2019 und 2022 daher nicht darstellbar. Für 2023 konnte unter großem Aufwand anhand manueller Zählung eine Wertermittlung erfolgen.

Auch eine Ermittlung der Werte für 2024 war auf Nachfrage bei der Verwaltung nicht möglich. Dazu kommt, dass die Gemeinde erneut einen Personalwechsel hinnehmen musste. Insgesamt musste die Gemeinde im Betrachtungszeitraum mehrere Personalwechsel im Bereich der Vollstreckung durchführen. Die wechselnden personellen Ressourcen, anfallende Einarbeitungszeiten, usw. begründen in Teilen auch die in 2023 ermittelten Werte.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Heiden sollte die Möglichkeit schaffen, den Datenbestand der Vollstreckungsforderungen differenziert und automatisiert auswerten zu können. Die Daten sollte sie anschließend zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung nutzen.

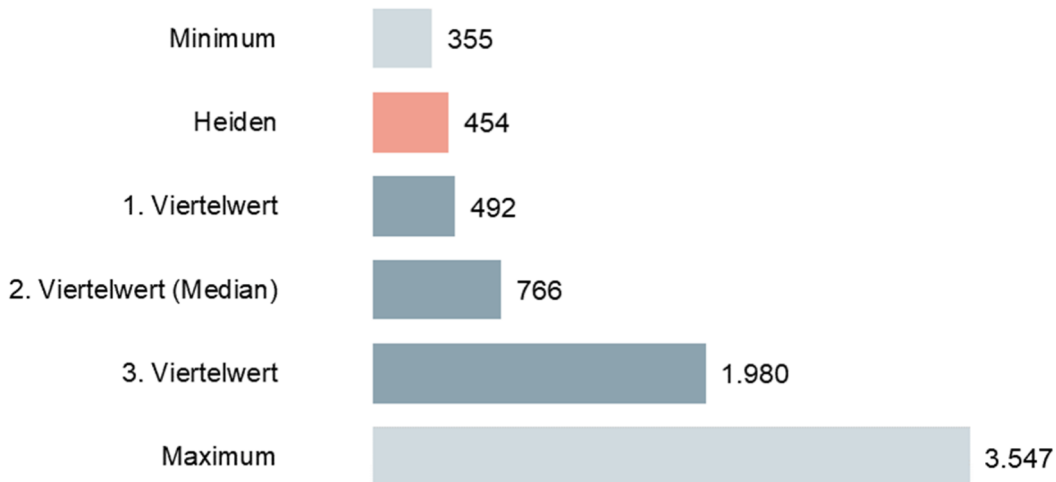
Bei der Entwicklung der Vollstreckungsforderungen wäre zudem die gesetzliche Änderung im Zusammenhang mit den Forderungen des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) zu berücksichtigen gewesen. Zum 01. Dezember 2021 wurde der WDR selbst zur Vollstreckungsbehörde. Stufenweise wurde die Aufgabe der Vollstreckung der WDR-Forderungen damit in die Zuständigkeit des WDR übertragen. Zum 01. Januar 2024 ist die Übertragung abgeschlossen. Auch die an die Kommunen in Auftrag gegebenen „Altfälle“ wurden von diesen zurück zu geben. Aufgrund der nicht darstellbaren Zeitreihe sind die Auswirkungen dieses Vorgangs bei der Gemeinde Heiden nicht darstellbar.

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 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich sind die Mitarbeitenden in der Vollstreckung vergleichsweise wenig belastet. Dabei ergibt die geringe Anzahl von neu erhaltenen Vollstreckungsforderungen ein stimmiges Bild zur Erfolgsquote im Mahnwesen (siehe Kapitel 2.4.3.1 Prozess Umgang mit Forderungen).

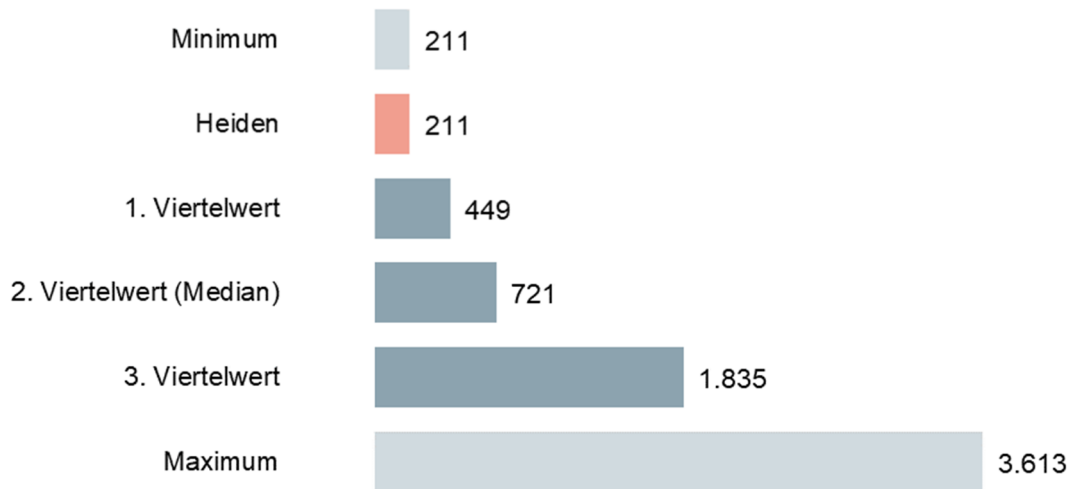
Der vergleichsweise niedrige Kennzahlenwert resultiert dabei weniger aus dem vergleichsweise geringen Anteil an eingesetzten Stellen in der Sachbearbeitung, als aus der Anzahl der neu erhaltenen Vollstreckungsforderungen, welche mit 168 in 2023 deutlich unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ist.

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 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Vollstreckung wickelt vergleichsweise wenige Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab. Sie bildet in 2023 das Minimum. Das bedeutet, dass bisher alle in den Vergleich gestellten Kommunen einen höheren Leistungswert aufweisen.

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

Ergänzende Kennzahlen zu den Vollstreckungsforderungen in Prozent 2023

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	28,21	20,08	42,49	55,43	64,20	74,57	16

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Niederschlagungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	0,00	0,00	0,00	0,68	1,73	8,29	17
Anteil abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	71,79	2,44	25,89	37,55	48,35	78,28	17
Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den neuen eigenen Forderungen in Prozent	32,61	0,00	1,03	8,84	22,68	57,14	18

Von den abgewickelten Vollstreckungsforderungen entfallen mehr drei Viertel auf abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe. Dabei bestehen die eigenen Forderungen zu einem deutlich überdurchschnittlich hohen Anteil aus eigenen Amtshilfeersuchen. Niederschlagungen werden in 2023 keine durchgeführt. Heiden wickelt seine eigenen offenen Forderungen erfolgreich und vollständig durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. ab. Dies spiegelt sich auch in der Erfolgsquote Vollstreckung (nur eigene Vollstreckungsforderungen) in Prozent wieder. In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

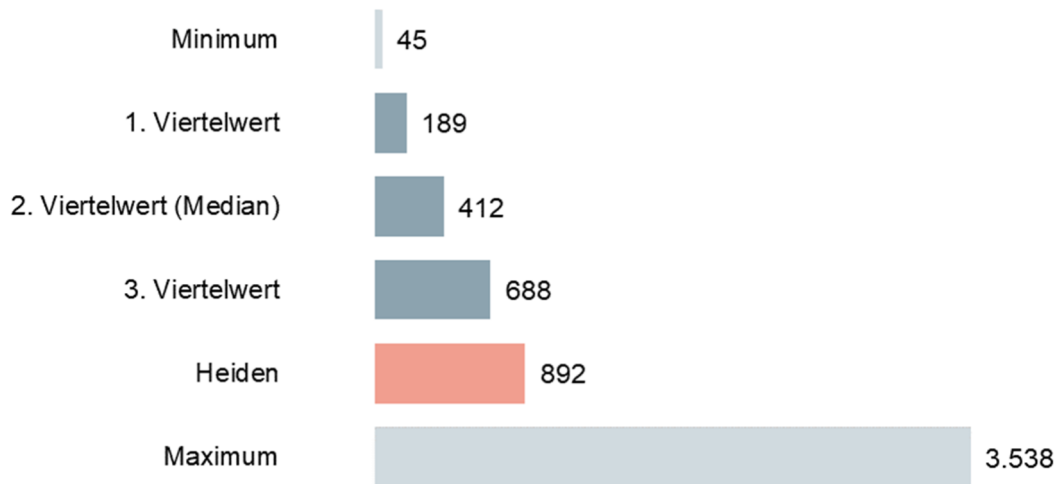


Relativierend muss man hier aber anführen, dass bei der Bildung der Kennzahl Erfolgsquote Vollstreckung nur die eigenen abgewickelten Vollstreckungsforderungen (2023: 22 Stück) betrachtet werden. Hier spielt mit Sicherheit der Faktor des wechselnden Personals eine nicht unerhebliche Rolle.

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 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der durch die Gemeinde Heiden ermittelte Wert an bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung bildet aktuell den viert höchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Aufgrund der fehlenden Daten für die Vorjahre kann der Wert in seiner Entwicklung nicht weiter analysiert werden.

Der hohe Bestand ergibt aber im Hinblick auf die andern ermittelten Werte, wie den der abgewickelten Vollstreckungsforderungen ein schlüssiges Bild, da diese vergleichsweise niedrig sind und somit im Umkehrschluss zu einem wachsenden bzw. hohen Bestand an Vollstreckungsforderungen führen.

2.5.3 Zusätzliche Erläuterungen zur Vollstreckung

→ Feststellung

Die Gemeinde Heiden nimmt aktuell weder Abnahmen der Vermögensauskünfte noch Eintragung in das Schuldnerverzeichnis vor, obwohl dies grundsätzlich möglich wäre. Beide Maßnahmen würden den Zahlungsdruck auf die Schuldnerinnen und Schuldner erhöhen.

Vermögensauskunftsverfahren und Schuldnerverzeichnis Heiden 2019 bis 2023

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

Bei der Gemeinde Heiden besteht grundsätzlich die Möglichkeit bei ihren Schuldnern Vermögensauskünfte abzunehmen. Von der Selbstabnahme macht sie aktuell jedoch noch keinen Gebrauch, da die Mitarbeiter/innen noch entsprechend zu schulen sind. Ab 2025 soll die Selbstabnahme dann auch durchgeführt werden.

Die Möglichkeit der Eintragung von Vollstreckungsschuldnern in das Schuldnerverzeichnis nutzt die Gemeinde nach eigenen Angaben. Vorgenommen hat sie diese im Betrachtungszeitraum jedoch nicht. Das Schuldnerverzeichnis wird somit derzeit 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. Mit dem generellen Verzicht auf Eintragungen verzichtet Heiden neben der Ausübung seines Ermessens auch auf einen Teil seiner rechtlichen Möglichkeiten, um den Zahlungsdruck auf ihre Schuldnerinnen und Schuldner zu erhöhen. Zudem kann sie mit der Eintragung anderen Gläubigern, weitere Informationen zur Verfügung stellen, derer sich die Gemeinde selbst bedient.

→ **Empfehlung**

Die Vollstreckung sollte zukünftig die Möglichkeit der Abnahme von Vermögensauskünften, sowie die Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis nutzen.

Im Jahr 2024 hat die Gemeinde Heiden, nach eigenen Auskünften, von diesen Möglichkeiten wieder Gebrauch gemacht.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Zahlungsabwicklung					
F1	Gemessen an der Anzahl der Einzahlungen sind die Personalaufwendungen in der Gemeinde Heiden überdurchschnittlich hoch. Die fehlende Automatisierung, bedingt durch den fehlenden Softwareeinsatz, erschweren die abschließende Bewertung der Prozesse in der Zahlungsabwicklung.	59	E1	Die Gemeinde Heiden sollte die technischen Voraussetzungen dafür schaffen, Zahlungseingänge automatisiert zu verarbeiten.	64
F2	Für das Mahnwesen der Gemeinde Heiden bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich Automatisierung und Abläufe.	67	E2.1	Die Gemeinde Heiden sollte ihre Mahnintervalle automatisiert einrichten und die Einführung einheitlicher Zahlungsziele prüfen. Die Prozessschritte sollten zudem durch schriftlich fixierte Regelungen unterstützt werden	68
			E2.2	Die Gemeinde Heiden sollte die technische Möglichkeit schaffen, um die Zahl der Mahnungen jederzeit auslesen zu können. Hierdurch könnte sie Problemstellungen und Optimierungspotenziale erkennen und umsetzen.	69
F3	Die Gemeinde Heiden führt zu Beginn 2025 E-Payment ein. Bei der Nutzung und den Regelungen besteht noch Optimierungspotenzial.	69	E3	Die Gemeinde sollte die Möglichkeiten des E-Payment-Verfahrens bedarfsgerecht ausweiten und entsprechende schriftliche Regelungen treffen.	70
Vollstreckung					
F4	Die Gemeinde Heiden kann derzeit ihre Vollstreckungsforderungen nicht transparent und automatisiert auswerten. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war aufgrund fehlender Daten im Rahmen der Prüfung daher nur eingeschränkt möglich.	71	E4	Die Gemeinde Heiden sollte die Möglichkeit schaffen, den Datenbestand der Vollstreckungsforderungen differenziert und automatisiert auswerten zu können. Die Daten sollte sie anschließend zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung nutzen.	73

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Heiden nimmt aktuell weder Abnahmen der Vermögensauskünfte noch Eintragung in das Schuldnerverzeichnis vor, obwohl dies grundsätzlich möglich wäre. Beide Maßnahmen würden den Zahlungsdruck auf die Schuldnerinnen und Schuldner erhöhen.	77	E5	Die Vollstreckung sollte zukünftig die Möglichkeit der Abnahme von Vermögensauskünften, sowie die Eintragungen ins Schuldnerverzeichnis nutzen.	78

3. Vergabewesen

3.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Die Gemeinde Heiden nutzt grundsätzlich die Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH mit Sitz in Heiden (KDG Heiden). Die Regelungen zur Aufgabenabgrenzung und die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen datieren aus dem Jahr 2001 und entsprechen nicht mehr dem aktuellen Stand der Rechtsprechung. Daher wird in der Praxis von den alten Vereinbarungen abgewichen und das aktuelle Vergaberecht zugrunde gelegt. Ein einheitliches Vorgehen zur Beteiligung der KDG Heiden ist nicht zu erkennen, was nicht heißen soll, dass die Gemeinde die Rechtsvorschriften nicht einhalten würde. Die Gemeinde sollte die **Organisation des Vergabewesens** optimieren, die Zuständigkeiten und Wertgrenzen regeln und wie geplant eine neue Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen erarbeiten und in Kraft setzen.

Eine Prüfung der Vergabeverfahren durch eine **örtliche Rechnungsprüfung** führt die Gemeinde nicht durch. Sie ist zur Einrichtung einer Prüfstelle als kleine kreisangehörige Kommune auch nicht verpflichtet. Einige Vergaben werden nachträglich vom Rechnungsprüfungsausschuss angesehen. Dies ersetzt aber nicht eine begleitende Prüfung der Vergabeverfahren im Sinne des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW. Die Gemeinde sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention begleitende Vergabeprüfungen von Wirtschaftsprüfenden oder durch interkommunale Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

Die Gemeinde Heiden setzt das Gesetz zur Verbesserung der **Korruptionsbekämpfung** (KorruptionsbG) noch nicht vollständig um. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze sowie entsprechende Präventivmaßnahmen gemäß § 10 KorruptionsbG sind noch nicht festgelegt. Dadurch begeht die Gemeinde einen Rechtsverstoß. Die Gemeinde Heiden hat dazu Stellung genommen und versichert, dass eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention bereits in Arbeit ist und parallel an der Umsetzung der Vorschriften gearbeitet wird. **Sponsoringleistungen** werden von der Gemeinde nicht in Anspruch genommen.

Die **Abweichungen vom Auftragswert** liegen in der Gemeinde Heiden in den betrachteten Jahren 2022 und 2023 mit insgesamt 45 Vergabeverfahren über 10.000 Euro Auftragswert bei gemittelt knapp neun Prozent. Schriftliche Nachtragsaufträge wurden nur bei 35 Prozent der Bauaufträge erteilt.

Die stichprobenartige **Maßnahmenbetrachtung** ergab, dass die Vergabeakten unvollständig sind. Die Gemeinde kam z. B. bei einer betrachteten Maßnahme den Dokumentations- und

Veröffentlichungspflichten für Vergaben gemäß § 20 Abs. 1, 3 und 4 VOB/A nicht ausreichend nach. Die Gemeinde Heiden hat die festgestellten Rechtsverstöße anerkannt und wird mit dem neu aufgestellten Bauamt und einer neuen Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen zukünftig die Rechtsvorschriften einhalten.

3.2 Aufbau des Teilberichtes

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

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

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

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der

Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

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

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

3.4 Organisation des Vergabewesens

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

3.4.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Heiden nutzt grundsätzlich die privatrechtliche Vergabegesellschaft KDG Heiden. Die Durchführung der Vergabeverfahren intern als auch mit der KDG und die Zuständigkeiten sind derzeit unzureichend geregelt. Die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen ist veraltet.

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

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

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,

- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

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

Organisation des Vergabewesens mit der KDG Heiden

Die **Gemeinde Heiden** hat im Jahr 2002 die Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH – nachfolgend als KDG Heiden bezeichnet – gegründet. Sie hatte ihren Sitz zunächst im Rathaus der Gemeinde Heiden, ist jedoch vor einigen Jahren in außerhalb gelegene Büroräume umgesiedelt. Die KDG Heiden ist seit der Gründung in eigener Verantwortung und mit eigenem Personal am Markt tätig und erbringt inzwischen Dienstleistungen für mehrere Gesellschafterinnen¹² im Bereich des Einkaufs von Liefer-, Dienst- und (Bau-)Leistungen. Ziel der KDG Heiden ist nach eigener Aussage

- die optimierte Durchführung von Vergabeverfahren,
- die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit,
- die Nutzung von Synergieeffekten und
- die Bündelung von Aufträgen, um das Gebot der Wirtschaftlichkeit optimal erfüllen zu können.

Die KDG Heiden übt demzufolge die Funktion einer zentralen Submissions- und Vergabestelle für die Gemeinde Heiden aus. Die Belegschaft dort ist entsprechend geschult. Für die Vergabeverfahren im Bauwesen nutzt die KDG Heiden eine E-Vergabepattform. Sie führt die Vergaben zwar im Auftrag der Gemeinde, nach außen jedoch im eigenen Namen durch und agiert als Auftraggeberin und Rechnungsempfängerin für die Gemeinde. Die fachtechnische Begleitung von Baumaßnahmen wird i.d.R. durch die Ämter der Gemeinde Heiden, ggf. unterstützt durch entsprechende Ingenieurbüros, sichergestellt.

Der Geschäftsführer der KDG Heiden ist gleichzeitig der Leiter der Finanzabteilung der Gemeinde Heiden. Dies resultiert daraus, dass die KDG Heiden rechtlich ein Tochterunternehmen jeder Gesellschafterkommune ist. Eine Person aus dem Kreis der Gesellschafterkommunen wird von der Gesellschafterversammlung als Geschäftsführung der KDG bestimmt. Da die KDG Heiden für die Gesellschafterkommunen ein reines Dienstleistungsunternehmen ist, besteht für die jeweilige Geschäftsführung kein Interessens- oder Korruptionskonflikt. Der Leiter der Finanzabteilung hat weder Einfluss auf die Vergabeverfahren bei der KDG Heiden noch bei der Gemeinde, und es gibt keinerlei Vergütungen, Boni oder Pensionsvereinbarungen. Diese Konstellation besteht derart nach Aussage der Gemeinde und wurde von der gpaNRW nicht geprüft.

¹² Städte Dorsten, Gescher und Velen sowie die Gemeinden Heiden, Hünxe, Raesfeld, Reken, Schermbeck und Südlohn

Die KDG Heiden ist im Unterschwellenbereich nicht an das formelle Vergaberecht gebunden. Dies folgt aus Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze^{13, 14}, wonach diese keine Anwendung auf Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts finden. Daher muss sie nicht zwingend alle Vorgaben der VgV¹⁵, UVgO¹⁶, der VOB¹⁷ usw. einhalten. Die beteiligten Kommunen sehen neben den Effizienzgründen für die eigene Kommune und der Einhaltung der Rechtsvorschriften im Allgemeinen einen wirtschaftlichen Vorteil darin, dass die KDG Heiden im Anschluss an die Angebotsabgaben mit den Bietenden Nachverhandlungen führen kann. Dabei ist den Unternehmen die Nachverhandlungspraxis der KDG Heiden inzwischen seit Jahren bekannt. Dies kann dazu führen, dass die Bietenden ihre Angebote im Vorfeld mit einem Verhandlungsspielraum kalkulieren. Die Gemeinde Heiden kann daher nicht davon ausgehen, dass diese Vorgehensweise gegenüber einem reinen VOB-Verfahren regelmäßig zu wirtschaftlichen Vorteilen führt. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Abschlussbericht des Innenministeriums NRW vom März 2006 über das Scheitern des Modellversuchs zur Befreiung von den Vorschriften der VOB Teil A¹⁸.

Die Übertragung der Vergabeverfahren an die KDG Heiden entbindet die Gemeinde zwar von Teilen der vergaberechtlichen Vorgaben, sie verlässt damit aber auch den Schutz des Vergaberechts: Letztlich steht die Gemeinde in der Verantwortung, transparent und wirtschaftlich zu agieren sowie korruptionspräventive Maßnahmen zu ergreifen. Die Durchführung der Vergabeverfahren, die zulässigerweise ausgelagert in Gesellschaften des privaten Rechts wie z. B. der KDG Heiden stattfinden, sind nicht Gegenstand der Prüfung durch die gpaNRW. In der überörtlichen Prüfung betrachten wir die Organisation des Vergabewesens der Kommunen. Das umfasst insbesondere, ob die Gemeinde die Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig geregelt und abgegrenzt hat und inwieweit sie diese Regelungen in der Praxis auch umsetzt.

Die „Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen im Rahmen der Geschäfte der laufenden Verwaltung“ datiert ebenso wie die „Richtlinien für das Vergabewesen der Gemeinde Heiden“ aus Februar 2001. Die Sitzungsvorlage-Nr. 120/2002 beinhaltet die Änderung der Zuständigkeitsordnung hinsichtlich der Beauftragung der KDG Heiden: Grundsätzlich soll die KDG „die Maßnahmen (Ausschreibung und Beschaffung)“ mit einem Wert in Höhe von 7.700 Euro durchführen. Sofern es sinnvoll und möglich ist, sollen auch Aufträge unterhalb dieser Wertgrenze von der KDG abgewickelt werden. Die KDG Heiden ist auch z. B. nach wie vor für die Beschaffung von Streusalz und nach Auskunft der Gemeinde inzwischen auch für die Ausschreibung der Stromlieferung für mehrere Kommunen zuständig. Dadurch werden Synergieeffekte und günstigere Einkäufe generiert, was positiv hervorzuheben ist. Die Wertgrenzenregelung der

¹³ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze)

¹⁴ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung - 304-48.07.01/01.169/18 - vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020

¹⁵ Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge)

¹⁶ Unterschwellenvergabeordnung zur Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

¹⁷ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A und B

¹⁸ StGB NRW-Mitteilung 395/2006 vom 18.05.2006: <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/2-modellversuch-befreiung-von-vorschriften-der-voba-1-abschnitt.html>. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die mit Nachverhandlungen erzielbaren Einspareffekte die in Kauf zu nehmenden Nachteile nicht überwiegen können. Diese Nachteile liegen in einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit der Verfahren, der Gefährdung des Transparenzgebotes und der Gefahr einer Diskriminierung von Firmen. Zugleich war eine vermehrte gerichtliche Überprüfung der Verfahren zu erkennen.

7.700 Euro wird derzeit in Heiden ohne erkennbare einheitliche Linie nicht immer eingehalten. Das Bauamt der Gemeinde Heiden führt Bauvergaben auch oberhalb dieser im Jahr 2001 festgelegten Wertgrenze intern, d. h. ohne Beteiligung der KDG Heiden, durch. Dies galt zuletzt in besonderem Maße auch für die Durchführung aller Bauvergaben mit Fördermittelbezug. Diese Regelung soll jedoch zukünftig umgestellt werden: Bauprojekte, für die Fördermittel generiert werden, sollen regelmäßig der KDG Heiden übertragen werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte grundsätzlich eine Entscheidung herbeiführen, ob und welche Bauvergaben zukünftig selbst oder von der KDG Heiden durchgeführt werden sollen. Richtwert kann eine objektiv festgelegte Wertgrenze sein.

Organisation des Vergabewesens in der Bauverwaltung

Seit 2001 wurden die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen und die Richtlinien für das Vergabewesen nicht mehr präzisiert, ergänzt oder überarbeitet. Die bestehenden Regelungen sind veraltet und bilden die aktuelle Rechtslage nicht ab. Es gibt keine Abgrenzung zur KDG Heiden, keine Regelungen über die Aufgaben und Zuständigkeiten der Ämter oder eben der KDG. Auch die vergaberechtliche Behandlung von Nachträgen und Auftragsänderungen ist nicht geregelt. Begründet wird dieses mit häufigem Wechsel in der Leitung des Hauptamtes. Seit der letzten Klausurtagung des Bürgermeisters und der Amtsleitungen im April 2024 sind alle „Dienstanweisungen auf dem Prüfstand“, und es wurde beschlossen, dass alle Dienstanweisungen kurzfristig überarbeitet werden müssen. Die selbst durchgeführten Bauvergaben ohne Beteiligung der KDG Heiden werden im Rahmen der aktuellen Vergabevorschriften und Gesetzestexte durchgeführt; dafür soll kurzfristig eine neue Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen erstellt werden (vgl. nächstes Kapitel „Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen“).

Auch das Amt 60, das Bauamt, hatte in den vergangenen Jahren eine große Fluktuation zu verzeichnen. Die aktuelle Leitung des Bauamtes hat den Mitarbeitenden bereits Aufgaben zur Durchführung der Vergabeverfahren, insbesondere der geförderten Maßnahmen zur Einhaltung der Zuwendungsbescheide, sowie der wiederkehrenden Aufgaben in einem Vergabeverfahren übertragen. Dafür wurden sie entsprechend gesondert geschult. Eine neue Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen wird bereits erarbeitet. Diese wird zukünftig auch eine klare Abgrenzung zwischen den Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Ämter der Gemeinde Heiden und der KDG Heiden enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte wie geplant Regelungen nach dem aktuellen Vergaberecht für die Vergabeverfahren aufstellen und diese in der Praxis auch konsequent anwenden. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinde und der KDG Heiden sollten rechtlich definiert und abgegrenzt werden.

Da die Gemeinde die Vergabeverfahren nicht immer von der KDG Heiden abwickeln lässt, sollte die Gemeinde darauf achten, dass die Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung strikt getrennt ist. Begründet werden sollte dies mit der Korruptionsprävention, der Routine und Effizienz in der zentralen Erledigung der Verfahren sowie der Gleichbehandlung der Firmen. Insbesondere sollte bei den Submissionen und der formalen Prüfung der eingegangenen Angebote nicht die mit der Ausschreibung befasste Person zugegen sein.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Vergabestelle ein wichtiger Baustein für eine rechtssichere und effiziente Abwicklung von Vergabeverfahren. Das Bauamt der Gemeinde Heiden ist untergliedert in die Bauverwaltung und die bauausführenden Stellen und versucht nach Möglichkeit, die Aufgaben einer Vergabestelle jeweils getrennt bestimmten Personen zuzuordnen:

- Das Korruptionsrisiko wird reduziert, wenn ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens weitgehend unterbunden wird, weil die Vergabestelle neutral ist.
- Vergaberechtliches Fachwissen ist gebündelt und muss nicht mehrfach im Amt vorgehalten werden. Die Vergabeverfahren werden routiniert und rechtssicher abgewickelt.
- Wiederkehrende pflichtige Aufgaben wie Veröffentlichungen sowie die ex-ante- und ex-post-Bekanntmachungen¹⁹, die erforderliche Prüfung der Binnenmarktrelevanz²⁰, die Abfragen an das Wettbewerbsregister nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)²¹, die zeitnahe und vollständige Vergabedokumentation gemäß § 20 VOB/A und die Benachrichtigungen an Bieterfirmen über nicht berücksichtigte Angebote gemäß § 19 VOB/A werden konsequent und regelmäßig und damit effizient ausgeführt.
- Der endgültige Kreis der Bietenden für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben²² sollte nicht von der ausschreibenden Person, sondern in der Vergabestelle (Bauverwaltung) festgelegt werden. Ebenso sollte die gesamte Kommunikation mit Bietenden vor der Vergabe zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (sofern nicht über die E-Vergabeplattform einsehbar) über die Vergabestelle laufen.
- Die Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Bereitstellung der Angebotsunterlagen im elektronischen Vergabeportal sowie die Fristüberwachung sollte in der Vergabestelle erfolgen.
- Die Submissionen sowie die formale vergaberechtliche Prüfung der Angebote (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten sollte nicht von den ausschreibenden Personen, auch nicht im Vertretungsfall, durchgeführt werden.
- Die Vergabevorschriften sowie die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen werden nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz einheitlich angewendet. Standardformulare, z. B. für die Angebotsunterlagen, die Vergabedokumentation bis hin zu den Abnahmeprotokollen im laufenden Projekt, werden einheitlich und digital genutzt.

¹⁹ Vor beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer muss die ausschreibende Stelle gem. § 20 Abs. 4 VOB/A darüber fortlaufend auf Internetportalen informieren. Das ist die so genannte ex-ante-Information.

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

²⁰ Binnenmarktrelevanz bedeutet, dass die Erteilung eines öffentlichen Auftrags für Unternehmen in Mitgliedstaaten aus dem EU-Binnenmarkt interessant sein kann. Sie wird durch die Rechtsprechung des EuGH abgeleitet. Es hat jeweils eine Einzelfallprüfung zu erfolgen und es gelten entsprechende Bekanntmachungspflichten.

²¹ Frühere Bieteranfrage an das Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG

²² Allgemein wird die Rechtsauffassung vertreten, dass auch für freihändige Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb ab 25.000 Euro eine ex-ante-Veröffentlichung, wie bei beschränkten Ausschreibungen gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vorgeschrieben, durchgeführt werden sollte (Kommentierung zur VOB Teile A und B von Ingenstau/Korbion).

- Die vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen sollte in der Vergabestelle durchgeführt werden: Gemäß § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 Satz 2 VOB/B bedürfen Vertragsänderungen, die nicht zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich werden, eines neuen Vergabeverfahrens. Es handelt sich in diesem Fall um einen neuen, selbstständigen Auftrag als Anschlussauftrag. Die Prüfung ist zu dokumentieren.
- Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren werden einheitlich bearbeitet.
- Vergaben werden gemäß § 8 Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) gemeldet.
- Die Bedarfsstellen werden hinsichtlich der vergaberechtlichen Behandlung von Auftragsänderungen und Nachträgen sowie im Aufbau eines systematischen Nachtragsmanagements entlastet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte die Aufgaben einer Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz allein in der Bauverwaltung ansiedeln oder gänzlich der KDG Heiden übertragen. Darüber hinaus sollten alle Mitarbeitenden grundlegend und regelmäßig im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention geschult werden.

In der Praxis wird nach den aktuellen Vergabevorschriften gearbeitet, im Wesentlichen nach den Kommunalen Vergabegrundsätzen NRW als Ausnahmetatbestand der rechtlichen Vorgaben wie z. B. der VOB. Somit können die Ämter die förmlichen Vergabeverfahren für Bauleistungen an die KDG Heiden auslagern und bis zu einer Wertgrenze unterhalb von 25.000 Euro netto Direktaufträge erteilen. Im Sinne der Korruptionsprävention kann die Wertgrenze von der Verwaltungsführung auch niedriger festgelegt werden, unabhängig davon, dass in der Gemeindeverwaltung alle Entscheidungen und Aufträge über 5.000 Euro dem Bürgermeister vorgelegt werden müssen und gemäß § 11 KorruptionsbG die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro netto übersteigt, von mindestens zwei Personen zu treffen ist (Vieraugenprinzip).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte Wertgrenzen für die Durchführung von förmlichen Vergabeverfahren in der Gemeinde bzw. der KDG Heiden festlegen und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abweichen.

Die Gemeinde plant, die KDG Heiden zukünftig auch Vergabemaßnahmen durchführen zu lassen, für die die Gemeinde Fördermittel beantragt hat. Diese Vergabeverfahren setzen fundiertes vergaberechtliches Fachwissen voraus: Die Zuwendungsbescheide binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittlerückforderungen. Insofern ist die geplante Übertragung dieser Vergaben an die KDG für die Gemeinde Heiden vorteilhaft.

Für Vergaben im Oberschwellenbereich (EU-weite Vergaben) gilt die weitgehende Freistellung vom Vergaberecht für die KDG Heiden nicht. Gemäß § 99 Nr. 2 GWB²³ sind „öffentliche

²³ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Auftraggeber juristische Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen“ und „die überwiegend durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts finanziert werden“. Somit ist die KDG Heiden bei diesen Vergabeverfahren verpflichtet, das EU-Vergaberecht zu befolgen und darf im überschweligen Verfahren auch keine Nachverhandlungen durchführen.

Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen

Als öffentliche Auftraggeberin muss die Gemeinde Heiden bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts vollständig beachten. Dem Beschaffungswesen liegen Rechtsvorschriften zugrunde, die von verschiedenen Normgebenden erlassen worden sind. Das Vergaberecht ist dadurch unübersichtlich und sehr komplex. Eine Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen sollte nicht nur auf die gesetzlichen Vergabevorschriften verweisen, sondern deren Anwendung komprimiert und verständlich darstellen. Sie sollte jeweils immer schnellstmöglich den aktuellen Rechtsvorschriften angepasst werden, damit die Mitarbeitenden im Sinne der Verwaltungsführung korrekt und ohne Interpretationsspielraum handeln können. Auch sollten zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise im Vergabeverfahren, z. B. für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die Formulare aus dem Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen (VHB NRW) und für die Vergabe von Bauaufträgen die Formblätter aus dem Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes (VHB) oder darauf basierende individuell erstellte Formblätter bzw. Checklisten, verwendet werden. Durch standardisierte Vorgänge ist die Belegschaft abgesichert.

Die vorhandene Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen und die Richtlinien für das Vergabewesen datieren aus dem Jahr 2001 und entsprechen nicht mehr den aktuellen vergaberechtlichen Bestimmungen. Die verwendeten Formblätter aus Vergabehandbüchern sind teilweise veraltet, werden ausgedruckt und handschriftlich ausgefüllt. Aus Zeitgründen wird oft sogar darauf verzichtet. Damit läuft die Gemeinde Gefahr, das Vergabeverfahren nicht transparent zu durchlaufen oder sogar gegen die aktuelle Rechtslage zu verstoßen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Heiden sollte die Vergaben einheitlich und standardisiert durchführen. Dafür sollte sie die jeweils aktuellen Formblätter aus einschlägigen Vergabehandbüchern nutzen, um rechtssicher agieren zu können. Diese können inzwischen interaktiv digital und damit zeitsparend ausgefüllt werden.

Sollte die Gemeinde zukünftig alle förmlichen Verfahren an die KDG Heiden auslagern und selbst nur noch Direktaufträge ausführen, sollte sie auch dafür eindeutige Regelungen aufstellen. Es sollten z. B. mindestens drei Angebote oder mehr (gestaffelt nach Auftragswertgrenze) und die Firmen möglichst wechselnd und angemessen überregional zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Darüber hinaus ist auch die Vergabe eines Direktauftrages zu dokumentieren. Im Optimalfall sind von der Sachbearbeitung einheitlich vorgegebene Laufzettel oder Checklisten für den Beschaffungsvorgang auszufüllen.

Die als Service von der gpaNRW bereitgestellte Fassung einer Musterdienstanweisung kann die Gemeinde Heiden ergänzend für die Aktualisierung der Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen nutzen. Der Link auf die Homepage der gpaNRW wurde bereits vorab zur

Verfügung gestellt. Auch Aspekte der Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit sollten bei der Auftragsvergabe zunehmend eine Rolle spielen.

→ **Empfehlung**

Für selbst durchgeführte Beschaffungen und Ausschreibungen sollte die Gemeinde Heiden die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen aus dem Jahr 2001 überarbeiten. Die Dienstanweisung sollte zwischen Verfahren, die die KDG Heiden durchführt und denen, die die Gemeinde in eigener Regie durchführt, unterscheiden.

Die Dokumentation aller Schritte und Entscheidungen im Vergabeverfahren sowie die wesentlichen Unterlagen gehören zum Nachweis und aus Transparenzgründen in die Vergabeakten. Insbesondere bei geförderten Baumaßnahmen sollte die Gemeinde auf vollständige Vergabeakten achten. Die Gemeinde sollte die Dokumentation in erster Linie für sich selbst durchführen, auch wenn bei Beteiligung der KDG Heiden einige Vorschriften nicht umgesetzt und nicht alle Unterlagen beigebracht werden müssen. Dafür sollte sie die Dokumente von der KDG Heiden und aus dem Vergabeportal importieren. Die Dokumentation aller Schritte und Entscheidungen im Vergabeverfahren sowie die wesentlichen Unterlagen gehören zum Nachweis und aus Transparenzgründen in die lokal vorzuhaltende Vergabeakten. Dann können Dritte – Vorgesetzte, Urlaubs- bzw. Krankheitsvertretungen, ggf. Prüfeinrichtungen oder andere Instanzen – den Vorgang in allen Verfahrensschritten jederzeit vollständig und lückenlos nachvollziehen.

Wenn anschließend die Besonderheiten in der Phase der Vertragsausführung (z. B. Bauunterbrechungen oder Insolvenz der Auftrag ausführenden Firma) und die nachfolgenden Dokumente beigelegt werden, die bei der Durchführung der Maßnahme erforderlich werden (Gutachten und Statik, Nachträge und Auftragsänderungen inklusive Prüfvermerk und Auftragsscheiben, Schriftverkehr mit der Firma, Behörden oder Fachplanungsbüros, Rechnungen, das Abnahmeprotokoll mit Gewährleistungsfrist usw.), entsteht ein vollständiger digitaler Projekt-Ordner für die Gesamtmaßnahme, und die hybride Aktenführung entfällt weitgehend. Entsprechend sollten Regelungen in die neue Dienstanweisung für die Vergabe (und Durchführung) von Aufträgen aufgenommen werden (vgl. Kapitel 2.8 Maßnahmenbetrachtung).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte auf vollständige Vergabeakten und Projektordner achten. Dies gilt auch für nicht selbst durchgeführte Baumaßnahmen und insbesondere bei Fördermaßnahmen, die zukünftig auch an die KDG Heiden ausgelagert werden sollen.

3.4.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie geeignete Bedienstete als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²⁴

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

→ **Feststellung**

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

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²⁵ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁶ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Gemeinde Heiden** hat – wie die meisten kleinen kreisangehörigen Kommunen – keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die die Aufgaben gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW begleitend und regelmäßig übernimmt. Die nachträgliche, jährliche Betrachtung von ausgewählten Vergaben und Nachträgen durch den Rechnungsprüfungsausschuss ist dafür kein adäquater Ersatz.

Die gpaNRW erachtet es für sinnvoll und wichtig, eine unabhängige prozessbegleitende Vergabeprüfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen im Baubereich sicherzustellen. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren und Nachtragswesen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Zudem ist die unabhängige Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Gefährdung verbunden (vgl. Kapitel 2.5 Allgemeine Korruptionsprävention).

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

→ **Empfehlung**

Zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Heiden die Voraussetzungen für eine prozessbegleitende und unabhängige Vergabeprüfung inklusive der Nachträge und

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

²⁶ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.

3.5 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Heiden hat noch nicht alle Vorgaben aus dem KorruptionsbG umgesetzt und verstößt damit gegen die derzeitige Rechtslage. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Präventionsmaßnahmen gemäß § 10 KorruptionsbG wurden noch nicht festgelegt. Die Gemeinde Heiden hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert. Über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfügt die Gemeinde noch nicht.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁷ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Die **Gemeinde Heiden** setzt das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (KorruptionsbG), insbesondere den Abschnitt 4 „Vorschriften zur Vorbeugung“, aktuell noch nicht

²⁷ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

vollständig um. Es gibt bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Sie ist jedoch ebenso wie die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen bereits in Arbeit (vgl. Kapitel 2.4.1 Organisatorische Regelungen). Bisher gelten die Ehrenordnung vom 04. November 2020 und die Allgemeine Dienstvereinbarung. Neue Kolleginnen und Kollegen werden hinsichtlich des Verbotes zur Annahme von Belohnungen und Geschenken belehrt und bekommen die Rechtsvorschriften ausgehändigt. Sie müssen die Belehrung unterschreiben, und sie wird zur Personalakte genommen.

In Heiden ist bislang keine Ansprechperson für die Korruptionsprävention benannt. Eine Benennung als Ansprechperson bedeutet grundsätzlich zunächst keine Pflichtenübertragung. Wird eine Person bestellt, bedeutet dies auch die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen, die zu definieren sind. Als kleine kreisangehörige Kommune muss in Heiden keine Person zum Korruptionsschutz benannt oder bestellt werden. Wir erachten es allerdings als sinnvoll, damit sie sich als fachkundige Person auf dem Gebiet der Korruptionsprävention besonders fortbildet und die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung unterstützt sowie in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht berät. Bei ihr können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger, den Verdacht auf Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Sie könnte auch dafür sorgen, dass die wichtigsten Aktualisierungen zur Korruptionsprävention bekannt gemacht werden, z. B. über eine verpflichtend einzusehende jährliche Unterrichtung im Intranet, Online-Schulungen oder über organisierte interne oder externe Schulungen.

Die neue Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte die Paragraphen und Formulierungen im KorruptionsbG aufgreifen. Die Gemeinde Heiden sollte auch den Runderlass des Ministeriums des Innern NRW vom 09. Dezember 2022 zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) beachten. Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention²⁸ auf ihrer Homepage an. An dieser kann sich die Gemeinde orientieren.

→ **Empfehlung**

Die neue Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption sollte neben den bereits vorhandenen Ethikregelungen auf die Paragraphen des KorruptionsbG eingehen und beschreiben, wie sie umzusetzen sind.

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

Vieraugenprinzip

Eine wichtige Präzisierung hinsichtlich des Vieraugenprinzips findet sich nun in § 11 KorruptionsbG: Die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne

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

Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen zu treffen und auch auf sonstige korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete entsprechend anzuwenden.

Anfrage an das Wettbewerbsregister

Beim Bundeskartellamt wurde zum Schutz des Wettbewerbs für öffentliche Aufträge und Konzessionen am 01. Juni 2022 eine Abfragepflicht beim so genannten Wettbewerbsregister eingerichtet. Gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz²⁹ (WRegG) sind öffentliche Auftraggebende vor der Erteilung eines Zuschlags für Liefer-, Dienst- und Bauleistungen mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich demjenigen Unternehmen vorliegen, das den Auftrag erhalten soll. Wettbewerbsregisterabfragen (zuvor: Vergaberegisteranfragen gemäß § 8 KorruptionsbG und Gewereregisteranfragen gemäß § 19 Abs. 4 MiLoG) werden seit den Umstrukturierungen in der Bauverwaltung zentral durchgeführt. Bei beiden stichprobenartig ausgewählten Baumaßnahmen wurde die Auskunft über die zu beauftragende Firma nicht beigebracht (vgl. Kapitel 2.8 Maßnahmenbetrachtung).

Risiko- und Gefährdungsanalyse

Nicht nur in Bezug auf die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sollte in der öffentlichen Verwaltung die Korruptionsprävention in hohem Maße beachtet werden. Auch andere Bereiche in einer Kommune sind korruptionsgefährdet, z. B. Genehmigungen oder die Bewilligung von Zuwendungen, die Erhebung von Abgaben und Gebühren, die Verwaltung, Veräußerung oder der Erwerb von Vermögensgegenständen, die Ausübung von Kontrolltätigkeiten oder Außendienstkontakten sowie die Bearbeitung von Personalangelegenheiten.

Gemäß der Vorgabe aus § 10 KorruptionsbG sind die „Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Dazu sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen“. Bei Nichtbeachtung begeht die Gemeinde Heiden einen Rechtsverstöß bzgl. § 10 KorruptionsbG.

Die Gemeinde hat das Versäumnis anerkannt und zugesichert, dass die Risiko- und Gefährdungsanalyse als Bestandteil des Prozesses zur Aufstellung der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention durchgeführt wird. Zukünftig sollen die Risiko- und Gefährdungsanalysen regelmäßig überprüft und fortgeschrieben werden.

Um gesicherte Erkenntnisse aus der Praxis in der Gemeinde Heiden über korruptionsgefährdete Tätigkeiten zu erlangen, hat sich das Instrument der Befragung aller Bediensteten im Rahmen einer Risiko- und Gefährdungsanalyse bewährt. Dadurch haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention in den Prozess einzubringen. Den Beschäftigten wird ermöglicht, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen und Schwachstellen selbst zu erkennen. So werden einerseits grundlegende Erkenntnisse aufgenommen, andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bei der Risiko- und Gefährdungsanalyse ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden.

²⁹ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG)

Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeitenden das Vorgehen der Verwaltung akzeptieren. Dies könnte in Form eines Workshops oder mit einer externen Moderation ablaufen. Die Befragung kann aber auch digital, beispielsweise über das Intranet, erfolgen. Sie sollte vorab mit dem Personalrat abgestimmt sein. Mit einer Risiko- und Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erfassen und Indikatoren und Maßnahmen zur Prävention benennen. Sie sollte einen Gefährdungsatlas aufstellen. Die Bediensteten können mittels des Instruments der Risiko- und Gefährdungsanalyse befragt und dadurch aktiv einbezogen werden. Wenn ein Gefährdungsatlas erstellt wird, sollte er regelmäßig fortgeschrieben werden.

Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten

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

gegenüber dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch zu erteilen. Diese Angaben sind in geeigneter Form, z. B. auf der Homepage oder im Amtsblatt, jährlich zu aktualisieren und zu veröffentlichen.

- Die erforderlichen Angaben der Mitglieder der Gremien und Ausschüsse der Gemeinde gemäß § 7 KorruptionsbG werden jährlich im Juli im Amtsblatt der Gemeinde Heiden veröffentlicht, zuletzt am 15. Juli 2024 im Amtsblatt 08/2024. Zuständig ist das Hauptamt.

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

- Die Anzeige der Nebentätigkeiten sowie Nebeneinnahmen des Bürgermeisters gemäß § 8 Abs. 2 KorruptionsbG in Verbindung mit § 53 LBG NRW gegenüber dem Gemeinderat erfolgt jährlich bis zum 31. März im öffentlichen Teil der Ratssitzung. Über das Ratsinformationssystem ist die entsprechende Aufstellung als Anlage zum Protokoll der Sitzung – in diesem Jahr am 21. Februar 2024 – öffentlich einsehbar.

3.6 Sponsoring

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

- Die Gemeinde Heiden nimmt keine Sponsoringleistungen in Anspruch. Daher gibt es keine Regelungen zu dem Thema und auch keinen Mustervertrag.

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

Es gibt in der **Gemeinde Heiden** keine Sponsoringverträge mit der Gemeinde als Partnerin. Lediglich Vereine nutzen Sponsoringleistungen eigenverantwortlich. Die Gemeinde hat daher weder die Vorgehensweise geregelt noch einen Mustervertrag erstellt. Sollte die Gemeinde zukünftig Sponsoring annehmen wollen bietet es sich an, die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW aufzugreifen. Diese enthält u. a. auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 4 findet sich darin zudem ein Vertragsmuster.

3.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.³⁰ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

3.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

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

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro. Für die Jahre 2022 und 2023 hat die Gemeinde Heiden insgesamt 45 Baumaßnahmen angegeben:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2022 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.371.611	
Abrechnungssummen	7.158.921	
Summe der Unterschreitungen	224.438	3,04
Summe der Überschreitungen	437.128	5,93
Summe der Abweichungen	651.566	8,97

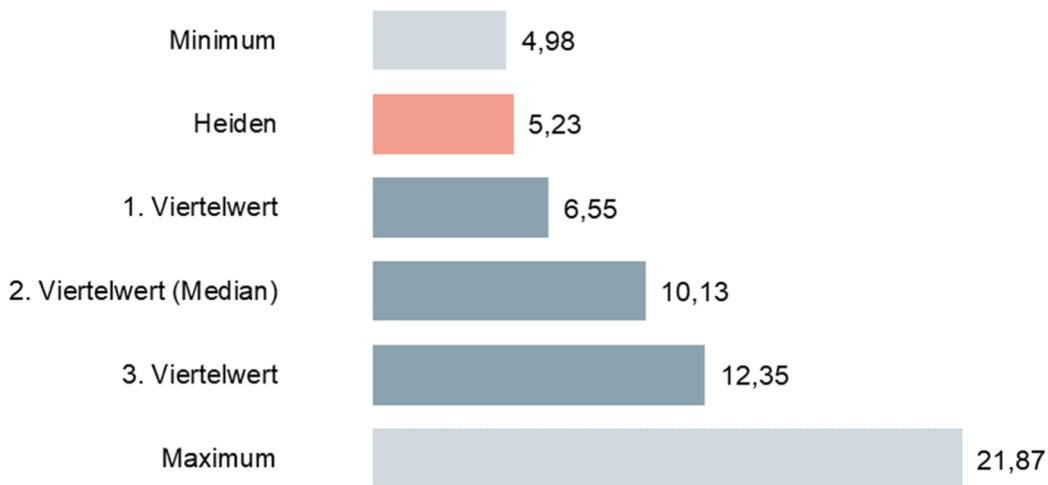
Im Jahr 2022 hat die **Gemeinde Heiden** 29 Maßnahmen ab 10.000 Euro mit einem Gesamtauftragswert in Höhe von 2,75 Mio. Euro netto abgerechnet. Im Vergleichsjahr 2023 hat die Gemeinde 16 Baumaßnahmen angegeben. Der Auftragswert betrug insgesamt 4,62 Mio. Euro, davon lautete ein sehr hoher Auftrag über Kanal- und Straßenbauarbeiten. Der

³⁰ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Gesamtauftragswert betrug über beide Jahre 7,37 Mio. Euro netto. In beiden Jahren betrugen die Auftragswerte in absoluten Zahlen jeweils das Maximum im interkommunalen Vergleich. Es wurde demnach besonders viel gebaut in Heiden. Nach Aussage des Bauamtes basierten viele Bauaufträge auf der Erschließung des Wohnbaugebietes der so genannten Blumensiedlung, aber auch auf der Sanierung des Lehrschwimmbekens, dem Neubau der Kindertagesstätte Lerchenweg und dem Anbau der Feuerwache.

Im Vergleichsjahr 2023 kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von fast 242.000 Euro. Davon sind rund zehn Überschreitungen in Höhe von insgesamt 175.000 Euro und sechs Unterschreitungen in Höhe von über 67.000 Euro. Über- und Unterschreitungen werden nicht saldiert, sondern beide Beträge addiert. Für die Gemeinde Heiden ergibt sich damit eine Kennzahl in Höhe von 5,23 Prozent ($241.963 \times 100 / 4.622.563$):

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2023



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



Mit der Kennzahl der prozentualen Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert in Höhe von knapp fünf Prozent ordnet sich die Gemeinde Heiden mit den 16 Vergaben im Vergleichsjahr 2023 knapp über dem Minimum im interkommunalen Vergleich ein.

Im Jahr 2022 hat die Gemeinde 29 Vergaben angegeben. Die Kennzahl lautet hier 15,26 Prozent und liegt somit deutlich höher. Insgesamt über die beiden Jahre 2022 und 2023 gesehen ergibt sich der in der Tabelle oben dargestellte Durchschnittswert von 8,97 Prozent.

Bei näherer Betrachtung der 45 Baumaßnahmen der Jahre 2022 und 2023 fällt auf, dass die Abrechnungswerte im Vergleich zu den Auftragswerten erhebliche Schwankungen in einzelnen Projekten aufweisen: 18 Aufträge wurden mit der Schlussrechnung überschritten, teilweise um bis zu 40 Prozent. Insgesamt betragen die Überschreitungen über 224.000 Euro. 25 Aufträge wurden um bis zu 45 Prozent unterschritten, insgesamt mit einer Summe von rund 440.000 Euro. Eine Maßnahme im Bereich der Schwimmbadtechnik und eine Aufzugsanlage im Kindergarten wurden abgerechnet wie beauftragt. Zur besseren Nachvollziehbarkeit wurde die entsprechende Auswertung in dem Interview-Gespräch über das Vergabewesen zur Verfügung gestellt.

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

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

→ **Empfehlung**

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

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

3.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Heiden verfügt in ihrer „Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen“ nur über wenige Regelungen für den Umgang mit „Abweichungen vom Auftrag“. Die erforderliche vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen wird außer Acht gelassen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

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

Die **Gemeinde Heiden** hat in ihrer Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen aus dem Jahr 2001 unter Punkt 4 „Abweichungen vom Auftrag“ die Regelungen getroffen, dass bei Erfordernis Nachtragsangebote von den Auftragnehmenden einzuholen sind und bei wesentlichen Abweichungen vom Hauptauftrag die für die Vergabe und für die Finanzen zuständigen Stellen rechtzeitig zu informieren sind. Es folgen Wertgrenzen in DM- und Euro-Beträgen.

Die aktuellen vergaberechtlichen Vorgaben sind nicht benannt und sollten in der neuen Dienstanweisung zur Vergabe aufgegriffen werden. Besonders im Bauwesen ist es häufig der Fall, dass es aufgrund geänderter Voraussetzungen im Zuge der Maßnahmendurchführung zu Anpassungen der beauftragten Leistungen durch Nachträge oder Auftrags Erweiterungen kommt. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bedarfsstellen Nachträge und Auftragsänderungen zwar fachlich begründen können, sich mit der vergaberechtlichen Betrachtung sowie der wirtschaftlichen Bewertung in der Dokumentation zu den Auftragsänderungen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung meist nicht auseinandersetzen. Daher sollten die aus-schreibenden Stellen die Vergabestelle in der Bauverwaltung einbeziehen.

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

Bei nur 16 von 45 Vergabemaßnahmen in den beiden betrachteten Jahren gab es förmliche Nachtragsaufträge in Höhe von rund 310.000 Euro, das sind nur 35 Prozent. Im Vergleichsjahr 2023 gab es bei den 16 Vergaben nur sieben förmliche Nachträge in Höhe von rund 266.000 Euro, davon einer in Höhe von 230.000 Euro für Kanal- und Straßenbauarbeiten. Begründet wurde das Erfordernis des hohen Nachtrags mit der schlechten Untergrundqualität durch erhebliche Mehrmengen an nicht tragfähigen Mergelschichten als angenommen. Zudem wurden Mehrkosten aufgrund der Preissteigerungen durch den „Ukrainekrieg“ in Rechnung gestellt. Insgesamt wurde der Auftrag trotz des hohen Nachtrags nur mit rund fünf Prozent über der Auftragssumme abgerechnet, weil an anderer Stelle Leistungen und Kosten eingespart werden konnten.

Bei erkennbar erforderlichen Nachträgen müssen Leistungen gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B schriftlich beauftragt werden. Dies erhöht auch die Transparenz und die wirtschaftliche Haushaltsführung, insbesondere wenn der neue Auftragswert auf dem Nachtragsauftragsschreiben ausgewiesen wird. Mengenmehrungen werden in Heiden ebenso wie in anderen Kommunen meist ohne förmlichen Nachtrag nur in den Schlussrechnungen ausgewiesen, jedoch nicht konsequent dokumentiert und begründet. Im Übrigen sollten auch mündlich erteilte Nachträge auf der Baustelle schriftlich bestätigt werden. Diese sollen zwar grundsätzlich vermieden werden, kommen in der Praxis jedoch immer wieder vor. Wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben, wurde nur bei 16 von 45 Vergaben der Nachtrag schriftlich beauftragt (vgl. Kapitel 2.7.1 „Abweichung vom Auftragswert“ und 2.8 „Maßnahmenbetrachtung“).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte den Umgang mit den Nachtragsaufträgen und Auftragsänderungen und die Zuständigkeit der vergaberechtlichen Prüfung in der neuen Dienstanweisung differenziert regeln und Nachtragsaufträge regelmäßig schriftlich erteilen. Dies gilt auch bei erkennbar hohen Minderleistungen, um die gebundenen Haushaltsmittel wieder freizugeben.

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

→ **Empfehlung**

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

3.8 Maßnahmenbetrachtung

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

Dieses Kapitel wird aus Gründen der Vertraulichkeit nicht veröffentlicht.

3.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens				
F1	Die Gemeinde Heiden nutzt grundsätzlich die privatrechtliche Vergabegesellschaft KDG Heiden. Die Durchführung der Vergabeverfahren intern als auch mit der KDG und die Zuständigkeiten sind derzeit unzureichend geregelt. Die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen ist veraltet.	83	E1.1 Die Gemeinde sollte grundsätzlich eine Entscheidung herbeiführen, ob und welche Bauvergaben zukünftig selbst oder von der KDG Heiden durchgeführt werden sollen. Richtwert kann eine objektiv festgelegte Wertgrenze sein.	86
			E1.2 Die Gemeinde Heiden sollte wie geplant Regelungen nach dem aktuellen Vergaberecht für die Vergabeverfahren aufstellen und diese in der Praxis auch konsequent anwenden. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinde und der KDG Heiden sollten rechtlich definiert und abgegrenzt werden.	86
			E1.3 Die Gemeinde Heiden sollte die Aufgaben einer Vergabestelle aus Gründen der Rechtssicherheit, Korruptionsprävention und Effizienz allein in der Bauverwaltung ansiedeln oder gänzlich der KDG Heiden übertragen. Darüber hinaus sollten alle Mitarbeitenden grundlegend und regelmäßig im Vergaberecht und zur Korruptionsprävention geschult werden.	88
			E1.4 Die Gemeinde sollte Wertgrenzen für die Durchführung von förmlichen Vergabeverfahren in der Gemeinde bzw. der KDG Heiden festlegen und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abweichen.	88
			E1.5 Die Gemeinde Heiden sollte die Vergaben einheitlich und standardisiert durchführen. Dafür sollte sie die jeweils aktuellen Formblätter aus einschlägigen Vergabehandbüchern nutzen, um rechtssicher agieren zu können. Diese können inzwischen interaktiv digital und damit zeitsparend ausgefüllt werden.	89

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E1.6	Für selbst durchgeführte Beschaffungen und Ausschreibungen sollte die Gemeinde Heiden die Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen aus dem Jahr 2001 überarbeiten. Die Dienstanweisung sollte zwischen Verfahren, die die KDG Heiden durchführt und denen, die die Gemeinde in eigener Regie durchführt, unterscheiden.	90
			E1.7	Die Gemeinde Heiden sollte auf vollständige Vergabeakten und Projektordner achten. Dies gilt auch für nicht selbst durchgeführte Baumaßnahmen und insbesondere bei Fördermaßnahmen, die zukünftig auch an die KDG Heiden ausgelagert werden sollen.	90
F2	Die Gemeinde Heiden führt keine regelmäßige, unabhängige Prüfung ihrer Vergaben im Sinne des § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW durch. Alternativmöglichkeiten zur Überwachung der Vergabeverfahren gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW nutzt die Gemeinde bisher nicht.	91	E2	Zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Heiden die Voraussetzungen für eine prozessbegleitende und unabhängige Vergabeprüfung inklusive der Nachträge und Auftragsänderungen schaffen. Sie sollte dafür die Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW oder eine interkommunale Zusammenarbeit prüfen.	91
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Heiden hat noch nicht alle Vorgaben aus dem KorruptionsbG umgesetzt und verstößt damit gegen die derzeitige Rechtslage. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und Präventionsmaßnahmen gemäß § 10 KorruptionsbG wurden noch nicht festgelegt. Die Gemeinde Heiden hat zu dem Rechtsverstoß Stellung genommen und Abhilfe zugesichert. Über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfügt die Gemeinde noch nicht.	92	E3.1	Die neue Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption sollte neben den bereits vorhandenen Ethikregelungen auf die Paragraphen des KorruptionsbG eingehen und beschreiben, wie sie umzusetzen sind.	93
			E3.2	Die Gemeinde Heiden muss zeitnah die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze erfassen und Indikatoren und Maßnahmen zur Prävention benennen. Sie sollte einen Gefährdungsatlas aufstellen. Die Bediensteten können mittels des Instruments der Risiko- und Gefährdungsanalyse befragt und dadurch aktiv einbezogen werden. Wenn ein Gefährdungsatlas erstellt wird, sollte er regelmäßig fortgeschrieben werden.	95
Nachtragswesen					
F4	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in den beiden betrachteten Jahren sehr unterschiedlich. Die Über- und Unterschreitungen der einzelnen	97	E4	Hohe Auftragsabweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sollte die Gemeinde Heiden aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der	99

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	Auftragswerte sind stark schwankend. Es werden vergleichsweise wenig Nachtragsaufträge ausgelöst.			transparenten Haushaltsführung in anstehenden Ausschreibungen unbedingt vermeiden.	
F5	Die Gemeinde Heiden verfügt in ihrer „Dienstanweisung für die Vergabe von Aufträgen“ nur über wenige Regelungen für den Umgang mit „Abweichungen vom Auftrag“. Die erforderliche vergaberechtliche Prüfung von Nachträgen und Auftragsänderungen wird außer Acht gelassen. Eine systematische und zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen für Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	99	E5.1	Die Gemeinde Heiden sollte den Umgang mit den Nachtragsaufträgen und Auftragsänderungen und die Zuständigkeit der vergaberechtlichen Prüfung in der neuen Dienstanweisung differenziert regeln und Nachtragsaufträge regelmäßig schriftlich erteilen. Dies gilt auch bei erkennbar hohen Minderleistungen, um die gebundenen Haushaltsmittel wieder freizugeben.	101
			E5.2	Die Gemeinde Heiden sollte die Auftragsänderungen und Nachträge nach Abschluss der Maßnahmen systematisch auswerten und ein Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung hinsichtlich Ursache, Höhe und Häufigkeit der Abweichungen sowie der beteiligten Unternehmen. Die daraus gezogenen Erkenntnisse sollte sie zur Optimierung zukünftiger Bauprojekte nutzen.	101

4. Personal, Organisation und Informationstechnik

4.1 Managementübersicht

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

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

Personal, Organisation und Informationstechnik

Die **Gemeinde Heiden** hat bereits wichtige strategische Entscheidungen getroffen, die als Grundlage für die Ausrichtung ihrer **Personalressourcen** und die **Organisation der Arbeitsabläufe** dienen. Bei der **Prozessgestaltung** hat die Gemeinde Heiden nur wenige Schritte unternommen. Die Erfassung, Priorisierung und die Dokumentation einzelner Prozessschritte hat den Vorteil, dass das Wissen von Arbeitsabläufen gesichert und Prozessschritte identifiziert werden. So erhält die Gemeinde Heiden eine ausreichende Grundlage, um Prozesse effizienter gestalten und automatisieren zu können.

Für den **IT-Betrieb** ist es wichtig, dass die Gemeinde klare Kernziele und zeitliche Vorgaben festlegt, um Fortschritte messbar zu machen und Verantwortlichkeiten eindeutig zu klären. Bei der **IT-Sicherheit** sollten die bereits umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen vollständig schriftlich dokumentiert werden.

Aufgrund der **Altersstruktur** ihres Personals ist die Gemeinde Heiden in den kommenden zehn Jahren mit einer hohen altersbedingten Fluktuationsrate konfrontiert. Um die kontinuierliche Erledigung von Aufgaben in bestimmten Bereichen sicherzustellen, prüft die Gemeinde vermehrt Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Zur Reduzierung des Personalbedarfs und für eine rechtzeitige Nachbesetzung vakanter Stellen können effiziente, bedarfsorientierte Arbeitsabläufe entwickelt und durch Digitalisierung automatisiert werden. Zudem spielen die Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie die Vergabe an Dritte eine wichtige Rolle zur Beibehaltung der Handlungsfähigkeit.

Die Gemeinde Heiden hat die **Arbeitsabläufe** im Bereich des Personalmanagements bereits gut strukturiert. Jedoch hat sie noch nicht alle relevanten Arbeitsabläufe schriftlich dokumentiert bzw. aktualisiert, um einheitliche Prozessabläufe und den Aufbau eines Wissensmanagements vermehrt sicherzustellen. Diese Dokumentationen könnten Vertretungen und die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden erleichtern.

Beim **IT-Management** hat Heiden bereits eine sehr gute Grundlage im Lizenz- und Störungsmanagement geschaffen. Im Projekt- und Anforderungsmanagement besteht jedoch noch

Optimierungspotenzial. Zur Standardisierung der Projektabläufe ist es wichtig, Indikatoren zur Überwachung festzulegen, um frühzeitig auf Abweichungen reagieren zu können. Im Anforderungsmanagement sollten Vorgaben und Regelungen schriftlich verbindlich festgelegt werden.

Die Gemeinde Heiden hat mit der **digitalen Transformation** ihrer Verwaltung begonnen. Sie hat bereits mit der Umstellung von Papierakten auf digitale Akten sowie mit der Digitalisierung verschiedener Prozesse angefangen. Die Gemeinde könnte den Digitalisierungsgrad erhöhen, indem sie sukzessive alle Prozesse schrittweise je nach technischer Möglichkeit medienbruchfrei digitalisiert. Zudem könnte sie Schnittstellen implementieren. So kann die Gemeinde sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen effektiver einsetzen.

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 Person, Organisation und IT nicht isoliert. Wir verfolgen in dieser Prüfung einen Ansatz, der themenübergreifend Antworten auf folgende Leitfragen geben soll:

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

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

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

4.4 Zielausrichtung und Handlungsrahmen

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Heiden hat wesentliche entscheidungs- und planungsrelevante Informationen zu den Personalressourcen, der Informationstechnik und der erforderlichen Arbeitsorganisation im Blick. Diese hat sie jedoch nicht immer verschriftlicht oder formalisiert, zum Beispiel bei der IT-Sicherheit.

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

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

regelmäßig fortschreiben. Sie sollte den Weg zur Zielerreichung festlegen und die Einhaltung kontinuierlich überprüfen, um bei Abweichungen rechtzeitig gegensteuern zu können.

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

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

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

Erfüllungsgrad Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024

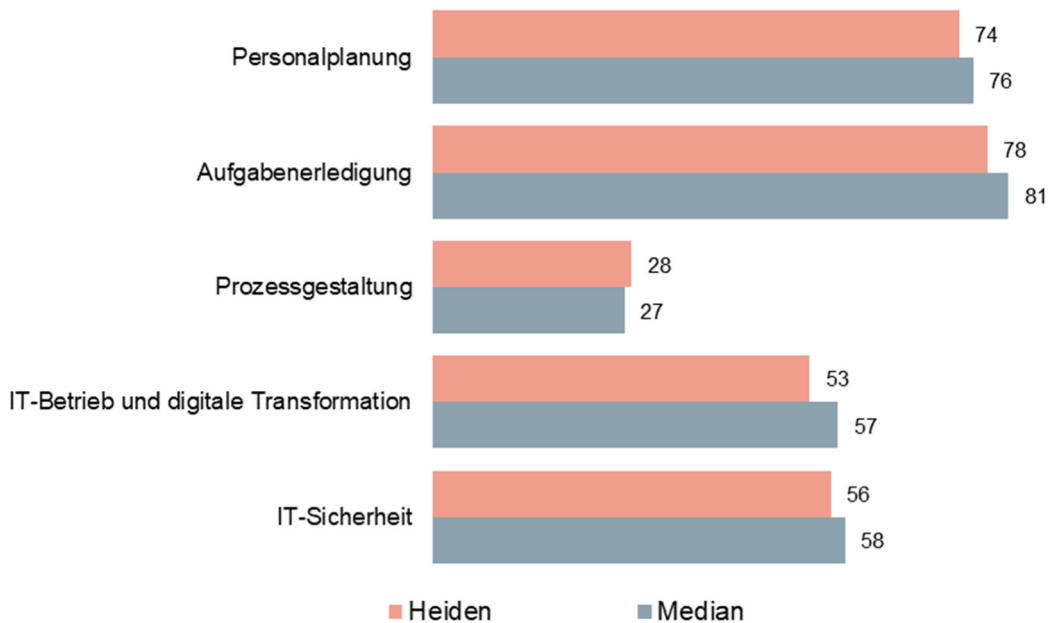


In diesen interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Teilerfüllungsgrade Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024



Im Bereich der **Personalplanung** berücksichtigt die Gemeinde Heiden zukünftige Anforderungen kurz- bis mittelfristig. Neben der altersbedingten Fluktuation bezieht sie auch persönliche und berufliche Entwicklungen mit ein (z. B. Teilzeitbeschäftigung nach einer Elternzeit). Auswirkungen durch demografische Entwicklungen und zukünftige Anforderungen sind Grundlage der Planungen. So prognostiziert die Gemeinde beispielsweise die Auswirkungen auf den Personalbestand durch ein neues Baugebiet und verändert personelle Rahmenbedingungen bei Bedarf.

Es liegen Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile vor. Eine formalisierte Stellenbemessung/ Personalbedarfsermittlung ist bisher noch nicht erfolgt. Es sind auch noch nicht für alle Aufgaben schriftliche Zielvorgaben zur Aufgabenerfüllung und Dienstleistungsqualität festgelegt, um auf dieser Grundlage den Personalbedarf zu berechnen. Stellenbemessungen sind wichtig, da sie helfen, Ressourcen und Kapazitäten zielgerichtet einzusetzen. Dies verhindert Über- oder Unterbesetzungen und trägt zur Zufriedenheit der Mitarbeitenden bei, was wiederum die Effizienz und Qualität der Dienstleistungen erhöht.

Auf die Qualifizierung ihres Personals legt die Gemeinde Heiden großen Wert. Die Qualifikationen der Mitarbeitenden werden in den elektronischen Personalakten dokumentiert. Fortbildungsmöglichkeiten werden proaktiv gefördert. Der Fort- und Weiterbildungsbedarf ist auch Inhalt jährlich stattfindender Mitarbeitendengespräche.

Die Gemeinde Heiden integriert bei Neuanstellungen aktiv ihre neuen Mitarbeitenden, indem sie ihnen die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellt und Unterstützung durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen bietet. Diese Hilfestellung schafft ein förderliches Arbeitsumfeld, in dem sich neue Mitarbeitende schnell einleben können. Diese gelebte Praxis ist noch nicht schriftlich in einem Onboardingkonzept z.B. in Form einer Checkliste schriftlich festgehalten. Auch der Offboardingprozess ist nicht vollständig verschriftlicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte regelmäßig für alle Stellen den Personalbedarf ermitteln und einheitliche, wichtige Schritte beim On- und Offboardingprozess (z. B. Berechtigungen, Verwaltungseigentum) schriftlich dokumentieren.

Neben dem klassischen Verwaltungsberuf bietet die Gemeinde Heiden Ausbildungsplätze zum Garten- und Landschaftsbauer für den Bauhof sowie zur Fachkraft für Sport- und Bäderbetriebe an. Im Verwaltungsbereich gibt es jährlich einen Ausbildungsplatz. Zuletzt hat die Gemeinde Heiden sogar drei Auszubildende angenommen, da die Bewerber überzeugt haben. Geeignete Ausbilderinnen und Ausbilder sind in Heiden vorhanden. Die Gemeinde setzt sich dafür ein, bei planbaren Fluktuationen von Mitarbeitenden die rechtzeitige Nachbesetzung von Stellen zu gewährleisten, um eine angemessene Einarbeitung zu ermöglichen.

Bei der **Aufgabenerledigung** setzt die Gemeinde Heiden bereits flexible Organisations- sowie Arbeitszeitmodelle ein. Sie prüft vermehrt Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Auch die Vergabe von Aufgaben an Dritte, wie beispielsweise beim Datenschutz oder der IT-Sicherheit, wird von der Gemeinde in Anspruch genommen. Die Themen Personal und Aufgaben werden im Rahmen der Haushaltsplanung, in Amtsleiterrunden und der behördenübergreifenden Personalfachtagung regelmäßig erörtert. Daraus resultiert auch, dass ergänzend zum Haushalt auch ein Personalbericht in die Politik eingebracht wird. Allerdings hat Heiden noch nicht alle ihre Aufgaben zentral erfasst (lediglich über den Produktorientierten Haushalt) und nach ihrer Relevanz, insbesondere im Krisenfall, priorisiert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte alle ihre Aufgaben zentral erfassen und nach Relevanz priorisieren. So kann sie ihre Ressourcen gezielt einsetzen und schnell auf dringende Bedürfnisse reagieren.

Bei der **Prozessgestaltung** hat die Gemeinde Heiden bislang nur wenige Schritte unternommen. Diese wird jedoch immer relevanter für Kommunen. Durch die Analyse und Optimierung von Abläufen kann das vorhandene Personal gezielter eingesetzt werden. Zudem wird eine Grundlage geschaffen, um Prozessschritte zu identifizieren, die automatisiert werden können. Dokumentierte Prozesse sichern zudem Wissen innerhalb der Verwaltung und erleichtern den Übergang bei Personalwechseln. Gerade im Hinblick auf die anstehende hohe Fluktuation (siehe Kapitel 4.5.3 „Altersstruktur“) und der immer größer werdenden Schwierigkeit, Stellen dauerhaft nachzubesetzen, werden die effiziente Gestaltung, die Automatisierung und das Dokumentieren von Prozessen immer wichtiger.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte mit Blick auf anstehende Fluktuationen ihre Prozesse erfassen, priorisieren und einzelne Prozessschritte dokumentieren. So kann sie das Wissen von Arbeitsabläufen sichern und Prozessschritte identifizieren, die effizienter gestaltet und automatisiert werden können.

Beim „**IT-Betrieb und digitale Transformation**“ fehlen der Gemeinde Heiden konkrete Zielvorgaben, die regelmäßig fortgeschrieben und an denen der IT-Betrieb und die digitale Transformation strukturiert ausgerichtet werden. Konkrete Ziele bieten eine klare Richtung für digitale Initiativen, helfen bei der Priorisierung sowie Nachvollziehbarkeit und ermöglichen eine effiziente Ressourcennutzung, was besonders in Zeiten des Fachkräftemangels und der zu

erwartenden hohen Fluktuation (vgl. Kapitel 4.5.3 „Altersstruktur“) wichtig ist. Zudem machen definierte Ziele Fortschritte messbar.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte ihre strategische Grundlage für den IT-Betrieb und die Digitalisierung weiter ausbauen und für die Umsetzung Meilensteine festlegen.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** besteht bei der Gemeinde Heiden noch Optimierungspotential. Einige wichtige strategische Vorgaben und Prozesse hat die Gemeinde bereits mittels Dienstabweisung oder in anderer, geeigneter Form dokumentiert. Allerdings fehlen in verschiedenen Prüfbereichen noch wichtige Dokumentationen. Hier sind insbesondere die fehlende kommunal-spezifische IT-Sicherheitsleitlinie und das IT-Sicherheitskonzept zu erwähnen. Im Bereich der Notfallvorsorge hingegen wurden bereits einige Maßnahmen formalisiert, aber noch nicht in ein umfassendes Konzept eingearbeitet und durch die noch fehlenden Maßnahmen erweitert. Eine formalisierte Dokumentation ist die Basis, um einen Ressourcenbedarf ableiten zu können. Zudem gewährleistet sie, dass die Maßnahmen und Strukturen nicht nur von einzelnen Personen abhängig sind. Auch im Schadensfall (z. B. Datenleck, Cyberangriff), kann die Verwaltung so nachweisen, dass sie angemessene Maßnahmen getroffen hat, um die Sicherheit ihrer IT-Infrastruktur zu gewährleisten. Dies kann im rechtlichen Kontext wichtig sein, um Haftungsrisiken zu minimieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte ihre bereits praktisch umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen und Strukturen sowie potenzielle Notfallsituationen in einem Konzept schriftlich festhalten.

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.

→ **Feststellung**

Aufgrund der Altersstruktur ihres Personals wird die Gemeinde Heiden in den nächsten zehn Jahren mit einer signifikanten altersbedingten Fluktuation rechnen müssen.

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 Heiden** im Vergleich darstellen zu können, haben wir zum Stichtag 30. Juni 2023 die aggregierten Kennzahlen

- Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 Einwohner als Personalquote 1 und

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

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

Personalquoten 2023

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	5,44	4,31	5,61	6,63	7,32	10,96	31
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	5,06	3,86	4,83	5,46	6,13	6,83	31

Wegen erheblicher Unterschiede bei der Art der Aufgabenwahrnehmung und dem Grad der Ausgliederung bereinigen wir Vollzeit-Stellen für fest definierte Aufgaben. Bei der **Gemeinde Heiden** wurden bei der Personalquote 1 Vollzeit-Stellen für die Abwasserbeseitigung, Wirtschaftsförderung sowie für Märkte und Tourismus bereinigt. Bei der Personalquote 2 sind Vollzeit-Stellen für die Aufgaben der Gebäudereinigung, des Brandschutzes und für Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bereinigt worden. Die durchgeführten Berechnungsschritte zu den Personalquoten sind diesem Teilbericht als Anlage beigefügt. Die Höhe der Personalquoten wird davon beeinflusst, ob Kommunen für diese Aufgaben eigenes Personal vorhalten oder nicht und durch das individuelle Leistungsangebot an Aufgaben, Standards und Prozessen (siehe Erläuterungen ab dem nächsten Absatz). Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass aus dieser Darstellung nicht abgeleitet werden kann, ob die Anzahl des vorhandenen Personals angemessen, zu hoch oder zu niedrig ist. Die Tabelle bietet lediglich einen Überblick über die Quoten, ohne dabei die spezifischen Anforderungen und Gegebenheiten der einzelnen Bereiche zu berücksichtigen, die für eine fundierte Bewertung der Personalsituation entscheidend sind.

Ein entscheidender Faktor ist die Art und der Umfang der Dienstleistungen, die eine Kommune anbietet. Auch kleinere Kommunen können komplexe Aufgaben und Dienstleistungen bereitstellen, die eine entsprechende Anzahl an Mitarbeitenden erfordern. Dazu gehört beispielsweise die Organisation von sozialen Dienstleistungen oder die Pflege öffentlicher Einrichtungen.

Ein weiterer Aspekt ist die Struktur und Organisation der Verwaltung. Kleinere Kommunen haben möglicherweise effizientere Verwaltungsstrukturen oder setzen auf interkommunale Zusammenarbeit, um Ressourcen zu bündeln und Aufgaben gemeinsam zu bewältigen. Dies kann dazu führen, dass Ressourcen bei einer Kommune zur Verfügung stehen, diese aber Tätigkeiten für eine andere Kommune übernehmen. Auch wirtschaftliche Rahmenbedingungen und lokale Gegebenheiten können den Personalbedarf beeinflussen.

Im Folgenden werden die Werte der Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Personalquote 1 und 2 der Gemeinde Heiden für die Jahre 2016 und 2023 verglichen (siehe Anlage 4.8). Aus diesem Vergleich ergeben sich die folgenden Veränderungsprozentsätze:

Bezeichnung	Veränderung	Median
Einwohnerinnen bzw. Einwohner	Erhöhung um 2,02 Prozent	Erhöhung um 1,24 Prozent
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	Reduzierung um 2,34 Prozent	Erhöhung um 19,69 Prozent
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	Erhöhung um 4,98 Prozent	Erhöhung um 25,12 Prozent

Die Personalquote 2 der Gemeinde Heiden hat sich vergleichsweise gering verändert, die Personalquote 1 hat sich sogar reduziert. Bei den bislang bereits durch die gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen bis 10.000 Einwohnern hat sich eine durchschnittliche prozentuale Erhöhung der Personalquoten um 20 bzw. 25 Prozent ergeben.

In den Personalquoten sind bereits einige Bereiche bereinigt, die nicht im engeren Sinne zur „Kernverwaltung“ gehören. Darüber hinaus setzen die Kommunen auch in einigen anderen, nicht bereinigten Bereichen eigenes Personal in unterschiedlichem Umfang ein, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Dies hat entsprechende Auswirkungen auf die individuellen Kennzahlen. Die folgende Aufstellung zeigt einige dieser Bereiche:

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

Aufgabe	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauhof	9,61	2,45	8,41	11,00	14,04	18,00	31
Grundschulen (nur eigenes Personal zur Ganztagsbetreuung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,16	30
Musikschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	31
Büchereien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	1,00	31
Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	2,00	31
Sportstätten und Bäder	2,98	0,00	0,11	0,80	2,35	6,87	31

Heiden verzeichnet im interkommunalen Vergleich der bisher geprüften Kommunen die wenigsten Vollzeit-Stellen für den Bauhof. Die Gemeinde hält hingegen für die Offene Ganztagschule, die Musikschule und die Bücherei kein eigenes Personal vor. Für das Freibad der Gemeinde Heiden sowie die Sportanlage Westmünsterlandhalle werden eigene Vollzeit-Stellen eingesetzt.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung erfolgt auch eine Abfrage zu **Quereinsteigenden**. Ziel war es einzuschätzen, inwieweit sich die Verwaltung auch diesen Weg eröffnet, um dem Personalmangel entgegenzuwirken. Die Gemeinde Heiden nutzt diese Möglichkeit bereits. Sie qualifiziert die Quereinsteigenden mit entsprechenden verwaltungsspezifischen Lehrgängen und arbeitet diese Personen durch erfahrenes Personal ein, das sie entsprechend bei der jeweiligen Tätigkeit anleiten kann.

4.5.2 Stellenbesetzung

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

Stellenbesetzungsquote 2023

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent	95,66	83,41	91,71	94,30	96,43	103	31

Die Gemeinde Heiden hat im Vergleichsjahr 2023 53,05 Vollzeit-Stellen im Stellenplan der Verwaltung vorgesehen, von denen zum Stichtag 30. Juni 2023 50,75 Vollzeit-Stellen besetzt waren. 2,3 Vollzeit-Stellen waren zu dem Zeitpunkt nicht besetzt. Dies entspricht einer Stellenbesetzungsquote von rund 96 Prozent. Werte unter 100 Prozent bedeuten, dass mehr Stellen im Stellenplan eingeplant waren, als tatsächlich besetzt sind. Die Positionierung über oder unter 100 Prozent muss nicht gleichzeitig bedeuten, dass zu viel oder zu wenig Personal vorhanden ist. Es kann sein, dass sich durch Aufgabenverlagerungen beispielsweise im Wege interkommunaler Zusammenarbeit oder durch andere Veränderungen in der Aufgabenerledigung der tatsächliche Bedarf verringert hat – nicht immer passen die Kommunen in diesen Fällen das ursprüngliche Stellen-Soll an. In Heiden sind dies beispielsweise Stellen von Mitarbeitenden, die die Stelle kurzzeitig wegen Eltern- oder Teilzeit nicht oder nur teilweise ausüben können.

Neben der tatsächlichen Besetzung von Stellen ist auch der Altersdurchschnitt sowie die Altersstruktur des Personalkörpers von entscheidender Bedeutung. Diese Faktoren sind essenziell, um zukünftige Bedarfe besser prognostizieren und entsprechend darauf reagieren zu können. Im Folgenden wird die Altersstruktur der Gemeinde Heiden thematisiert.

4.5.3 Altersstruktur

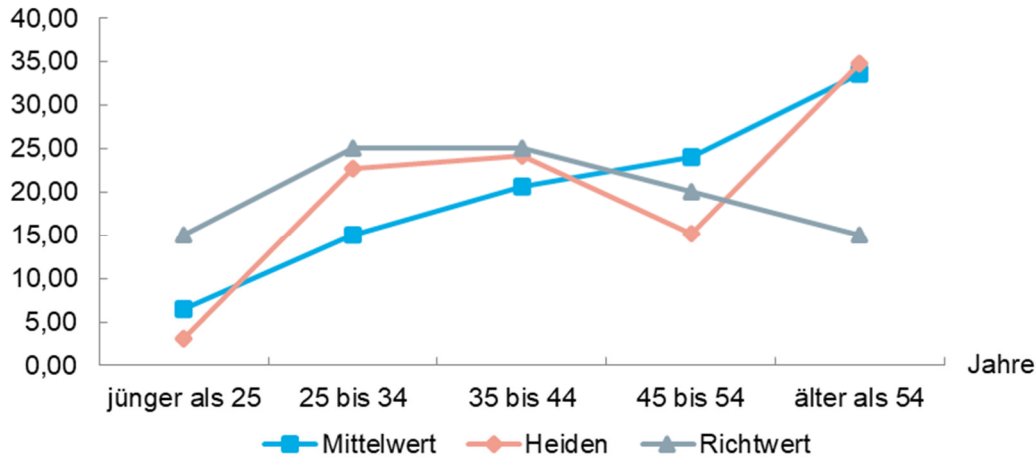
Eine vollständige Altersstrukturanalyse ist die unerlässliche Basis für die Abstimmung einzusetzender personalwirtschaftlicher Instrumente. Auf ihr kann die Kommune beispielsweise realistische Fluktuationsprognosen aufsetzen.

Altersdurchschnitt 2023

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren	46,00	42,53	45,37	46,00	47,99	52,03	31

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

Altersstruktur 2023



Die Altersstruktur der **Gemeinde Heiden** weicht von dem Richtwert³¹ ab. Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und klassische Personalmaßnahmen für den Ausgleich nicht mehr ausreichen, desto stärker sollten alternative Möglichkeiten in den Fokus rücken. Es kommt die Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit, der Vergabe an Dritte und der Digitalisierung in Betracht (vgl. hierzu auch Ausführungen zur Personalplanung, -management sowie zur Prozessgestaltung und zum Digitalisierungsniveau).

Zum Stichtag 30. Juni 2023 waren bei der Gemeinde Heiden insgesamt 66 Mitarbeitende beschäftigt, deren Durchschnittsalter bei 46 Jahren liegt. Innerhalb dieser Belegschaft gibt es eine relativ große Gruppe von 23 Personen (35 Prozent), die in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand eintreten werden. Dessen ist sich die Gemeinde bewusst. Um die Auswirkungen der altersbedingten Fluktuation gut im Blick zu halten, identifiziert die Gemeinde Heiden Stellen, die zukünftig nicht mehr nachbesetzt werden. Die entsprechenden Aufgaben werden nach einer Aufgabenkritik beispielsweise auf andere, nicht ausgelastete Stellen umverteilt. In den Altersgruppen 25 bis 44 Jahren weist Heiden mehr Mitarbeitende als die meisten der Vergleichskommunen auf. Dies passt zu dem von der Kommune beschriebenen Generationenwechsel in den letzten Jahren, der sich noch fortsetzen wird.

³¹ Richtwert übernommen aus: Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Hrsg.), 2005

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte ihre gezielten Strategien zur Nachwuchsgewinnung und zum Wissenstransfer zwischen älteren und jüngeren Mitarbeitenden weiter ausbauen, um den altersbedingten Fluktuationen entgegenzuwirken. Sie könnte auch ihre interkommunale Zusammenarbeit, die Vergabe an Dritte und den Digitalisierungsgrad erhöhen.

Das Personal der Gemeinde ist nicht nur extern tätig, sondern erfüllt auch interne Verwaltungsaufgaben, die wir als Querschnittsaufgaben bezeichnen. Im Folgenden werden wir erläutern, welche Aufgaben darunterfallen und in welchem Umfang diese Anteile Einfluss nehmen.

4.5.4 Querschnittsaufgaben

Zu den von einer Kommune zu erledigenden Querschnittsaufgaben rechnen wir insbesondere

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

Der Personaleinsatz im Finanzbereich kann dabei eher in Bezug zu den 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. Die zusammengefasste Darstellung der Aufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik, Finanzen erfolgt bei den Kommunen bis 10.000 Einwohnenden, weil die Aufgaben häufig in Personalunion erledigt werden und die teilweise nur sehr geringen Einzel-Anteile schwierig für einen genauen Vergleich zu schätzen sind. Zudem wird der Bereich der Informationstechnik stark von dem Grad der Auslagerung bzw. Aufgabenerledigung über einen externen Dienstleister (Rechenzentrum) beeinflusst.

Querschnittsaufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik, Finanzen 2023

Kennzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je MA	0,10	0,05	0,08	0,09	0,10	0,24	31
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW	0,76	0,50	0,76	0,92	1,08	2,08	31

Aus der Darstellung des interkommunalen Vergleichs kann und sollte nicht abgeleitet werden, ob der Personalbestand der Gemeinde Heiden zu gering oder zu hoch ist (siehe auch Ausführungen im Kapitel 4.5.1 „Personalquote“).

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 Heiden** im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Erfüllungsgrad Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024

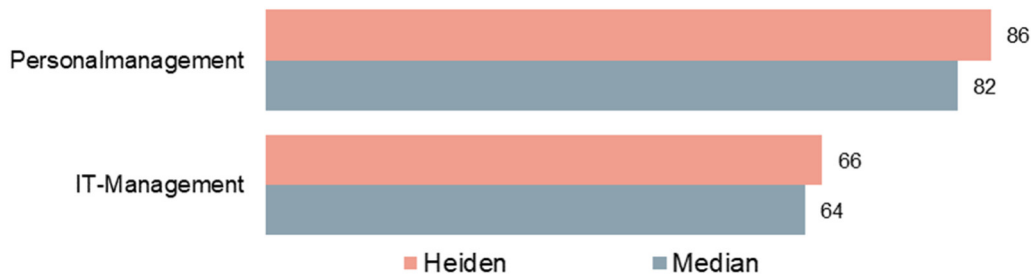


In diesen interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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 immer an Bedeutung gewonnen haben.

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

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Heiden hat in Bezug auf ihr Personalmanagement bereits sachgerechte und standardisierte Arbeitsabläufe umgesetzt. Es gibt nur wenige Optimierungspotenziale.

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 Heiden** hat ein Bewerbermanagementsystem im Einsatz. Dadurch konnte sie den gesamten Einstellungsprozess digitalisieren und optimieren. Stellenausschreibungen erfolgen auf mehreren etablierten Plattformen und auch solchen, die nicht spezifisch für Verwaltungsmitarbeitende sind, sondern auch gezielt Quereinsteiger erreichen sollen. Bewerbungen gehen online ein und sind per App jederzeit aktuell auch auf mobilen Endgeräten abrufbar. Somit sind alle am Entscheidungsprozess Beteiligten schneller beteiligt.

Ihren Mitarbeitenden bietet die Gemeinde Heiden Entwicklungsperspektiven, indem sie vakante Stellen vorrangig aus dem eigenen Haus besetzt. Zudem werden Auszubildende regelmäßig nach Beendigung der Ausbildung übernommen. Quereinstiege sind möglich und ausdrücklich gewünscht.

Die Gemeinde Heiden verfügt zudem über attraktive Rahmenbedingungen, die geeignet sind, neues Personal anzuziehen und bestehende Mitarbeitende zu halten. Sie verleiht z. B. den Mitarbeitenden hohes Maß an Flexibilität, indem sie die Kernarbeitszeit komplett aufgehoben hat und Arbeiten im Homeoffice ermöglicht. Darüber hinaus gibt es Job-Bike-Leasing, Obstkörbe und Freibadkarten. Weitere Angebote wie Firmensportangebote werden aktuell erwogen.

Beim Thema Wissenstransfer besteht noch Optimierungspotenzial. Grundsätzlich ist die Gemeinde Heiden auch bei ungeplanter Fluktuation bestrebt, eine Einarbeitung durch den ehemaligen Stelleninhaber zu gewährleisten. Die Einarbeitung erfolgt individuell in der Fachabteilung. Nur teilweise existieren Checklisten und Ablaufpläne. Die Gemeinde Heiden hat selbst die Notwendigkeit erkannt, hier aktiv zu werden. Aktuell wird beispielsweise eine Software erprobt, mit der sie Anleitungsvideos erstellen kann. Sie überlegt, beispielsweise für den elektronischen Rechnungsworkflow ein Anleitungsvideo anzubieten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte verstärkt schriftliche Dokumentationen erstellen bzw. vorhandene auf einen aktuellen Stand bringen. Dies ermöglicht einheitliche Prozessabläufe und den Aufbau eines Wissensmanagements, um Vertretungen und die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden zu erleichtern.

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**

Beim IT-Management hat die Gemeinde Heiden bereits eine sehr gute Grundlage im Lizenz- und Störungsmanagement geschaffen. Im Projekt- und Anforderungsmanagement besteht jedoch noch Optimierungspotenzial.

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

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

Die **Gemeinde Heiden** hat die eingesetzten Methoden oder Standards für das **Projektmanagement** noch nicht verschriftlicht. Es gibt auch noch keine systematische Überprüfung und Dokumentation des Projektfortschritts in der Verwaltung. Positiv ist, dass die Verwaltung eine Projektmanagementsoftware angeschafft hat, welche sich aktuell in der Erprobungsphase befindet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte ihre Projektabläufe standardisieren, die Dokumentation mit Unterstützung der angeschafften Software digitalisieren und Indikatoren zur Überwachung der Projektabläufe festlegen, um eine frühzeitige Reaktion auf Abweichungen zu ermöglichen.

Im Bereich des **Anforderungsmanagements** sind bisher gelebte, aber nicht formalisierte Strukturen vorhanden. Anforderungen werden über den Vorgesetzten an die IT weitergegeben und dort nach festgelegten Kriterien zentral bewertet. Dabei stehen neben dem Kosten-/Nutzenverhältnis auch die Sicherheit der IT-Infrastruktur sowie die Nachhaltigkeit, z. B. im Hinblick auf den Support, im Fokus.

→ **Empfehlung**

Das Anforderungsmanagement sollte die Gemeinde Heiden standardisieren und sowohl den Ablauf als auch die Kriterien schriftlich festhalten, um Ressourcen zielorientiert einzusetzen.

Die Gemeinde Heiden setzt für das **Lizenzmanagement** eine Fachsoftware ein, welche die Auswertung von Lizenzbedarfen unterstützt. Die bezogenen und eingesetzten Lizenzen kann die Gemeinde verwaltungsweit auf Knopfdruck (differenziert nach beschafft und genutzt) auswerten.

Das **Störungsmanagement** wird sowohl über die interne IT als auch im Bedarfsfall über den IT-Dienstleister der Gemeindeverwaltung abgewickelt. In beiden Fällen erfolgt die Störungsmeldung telefonisch oder per E-Mail. Die Einhaltung von Servicestandards durch den IT-Dienstleister wird von den IT-Verantwortlichen überwacht. Eine eigene Auswertung der Störungen und Supportanfragen bzw. eigene systematische Dokumentation und Klassifizierung der Fälle erfolgt nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte ihre internen IT-Störfälle dokumentieren, um systematisch Schwachstellen zu identifizieren und wiederkehrende Probleme gezielt anzugehen.

4.7 Digitalisierungsniveau

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Heiden treibt die Digitalisierung von Dienstleistungen aktiv voran. Dennoch gibt es in den überprüften Prozessabläufen noch Möglichkeiten, um Medienbrüche weiter zu minimieren.

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

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

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

Digitalisierungsniveau in Prozent 2024

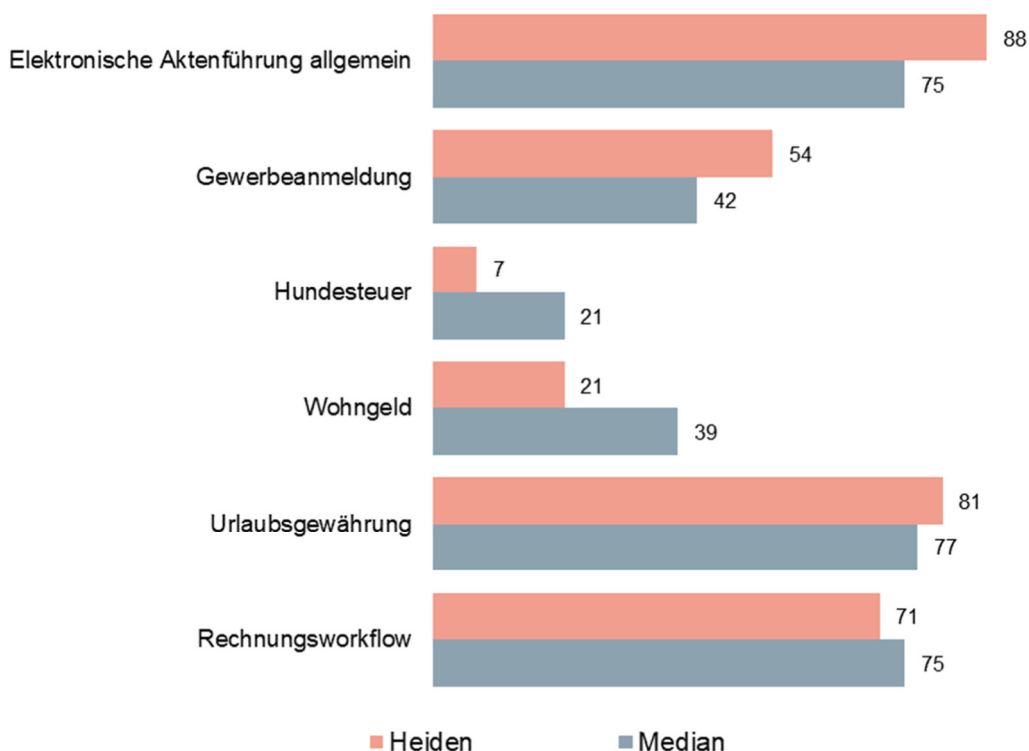


In diesen interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Digitalisierungsniveau setzt sich aus den nachstehenden Einzelergebnissen zusammen:

Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Die Gemeinde Heiden hat für acht Aktenarten (Vertragsmanagement, Gewerbesteuerakte, Grundsteuerakte, Personalakte, Meldeakte, Gewerbeakte, Sozialakte sowie Bauakte) die Umstellung auf elektronische Akten begonnen bzw. weitgehend abgeschlossen. Für weitere Bereiche wurde die konkrete Abfolge der künftigen Anbindung an den Aktenplan mündlich festgelegt und die Bereiche informiert. Ein Dokumentenmanagementsystem ist flächendeckend im Einsatz.

Bei den Erfüllungsgraden der ausgewählten Prozesse mangelt es bei allen betrachteten Verwaltungsleistungen an einer vollständigen Prozessdokumentation, -messung und -optimierung (siehe auch die Ausführungen zum Prozessmanagement im Kapitel 4.6.2). Die Urlaubsgewährung sowie der Rechnungsworkflow werden vollständig digital und medienbruchfrei abgewickelt. Bei den anderen Verwaltungsleistungen erfolgt die Bearbeitung noch nicht vollständig medienbruchfrei. Bei der Gewerbebeanmeldung sowie der Wohngeldgewährung nutzt die Gemeinde die über die Landesverwaltung zur Verfügung gestellten Fachverfahren und Portale. Dabei entstehen Medienbrüche zur manuellen Übertragung von Daten in das Fachverfahren.

Aktuell erhebt und analysiert die Gemeinde Heiden den Prozess der Hundesteuer. Digital kann dieser noch nicht angestoßen werden. Der Antrag wird über die Homepage zum Herunterladen zur Verfügung gestellt. Es ist noch nicht möglich, den Antrag über das Bürgerportal online auszufüllen. Positiv ist, dass die Möglichkeit der Anbindung an das Serviceportal zurzeit von der Gemeinde geprüft wird.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Heiden sollte die Umstellung der digitalen Aktenführung vorantreiben. Sie sollte sukzessive alle Verwaltungsleistungen schrittweise je nach technischen Möglichkeiten medienbruchfrei digitalisieren. Zudem könnte sie Schnittstellen implementieren, um sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen effektiver einsetzen zu können.

4.8 Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten

Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 15. April 2024 von der Kommune zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinigungsverfahren 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.	49,97	51,26
Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.) auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06.	0,00	0,00

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)	0,00	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
Fernwärmeversorgung	0,00	0,00
Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur	0,00	0,00
Abfallwirtschaft	0,26	0,00
Abwasserbeseitigung	3,80	3,83
Straßenreinigung	0,00	0,00
ÖPNV	0,00	0,00
Friedhofs- und Bestattungswesen	0,00	0,00
Land- und Forstwirtschaft	0,00	0,00

Bezeichnung	2016	2023
Wirtschaftsförderung	0,00	1,00
Märkte	0,00	0,10
Schlacht- und Viehhöfe	0,00	0,00
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0,00	0,00
Tourismus	0,50	1,10
Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	4,56	6,03

Berechnung Personalquote 1

Bezeichnung	2016	2023
Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.	49,97	51,26
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	4,56	6,03
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	45,41	45,23
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	8.152	8.317
Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 1	5,57	5,44

Personalquote 2

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

Bereinigung 2 für die Berechnung der Personalquote 2

Bezeichnung	2016	2023
Gebäudereinigung	1,78	0,66
Brandschutz	0,52	0,62
Rettungsdienst	0,00	0,00
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	3,82	1,83
Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder	0,00*	0,00
Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	6,12**	3,11

*Im Jahr 2016 wurden 3,19 Stellenanteile fälschlicherweise zu „Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder“ zugeordnet. Diese Unstimmigkeit wurde für die aktuelle Berechnung korrigiert.

**Mit den 3,19 fälschlicherweise zugeordneten Stellen belief sich die Gesamtsumme auf 9,31 Vollzeit-Stellen.

Berechnung Personalquote 2

Bezeichnung	2016	2023
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	45,41	45,23
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	6,12*	3,11
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2	39,29**	42,12
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	8.152	8.317
Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 2	4,82***	5,06

* Im Jahr 2016 wurden 3,19 Stellen fälschlicherweise zugeordnet, die nicht hätten bereinigt werden sollen. Diese Unstimmigkeit wurde in der aktuellen Berechnung korrigiert. Mit den Stellenanteilen ergab sich eine Gesamtsumme von 9,31 Vollzeit-Stellen.

** Mit den 3,19 fälschlicherweise zugeordneten Stellen ergab sich eine Zwischensumme von 36,10 Vollzeit-Stellen.

*** Mit den 3,19 fälschlicherweise zugeordneten Stellen ergab sich eine Personalquote von 4,43 Vollzeit-Stellen.

4.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Zielausrichtung und Handlungsrahmen					
F1	Die Gemeinde Heiden hat wesentliche entscheidungs- und planungsrelevante Informationen zu den Personalressourcen, der Informationstechnik und der erforderlichen Arbeitsorganisation im Blick. Diese hat sie jedoch nicht immer verschriftlicht oder formalisiert, zum Beispiel bei der IT-Sicherheit.	109	E1.1	Die Gemeinde Heiden sollte regelmäßig für alle Stellen den Personalbedarf ermitteln und einheitliche, wichtige Schritte beim On- und Offboardingprozess (z. B. Berechtigungen, Verwaltungseigentum) schriftlich dokumentieren.	112
			E1.2	Die Gemeinde Heiden sollte alle ihre Aufgaben zentral erfassen und nach Relevanz priorisieren. So kann sie ihre Ressourcen gezielt einsetzen und schnell auf dringende Bedürfnisse reagieren.	112
			E1.3	Die Gemeinde Heiden sollte mit Blick auf anstehende Fluktuationen ihre Prozesse erfassen, priorisieren und einzelne Prozessschritte dokumentieren. So kann sie das Wissen von Arbeitsabläufen sichern und Prozessschritte identifizieren, die effizienter gestaltet und automatisiert werden können.	112
			E1.4	Die Gemeinde Heiden sollte ihre strategische Grundlage für den IT-Betrieb und die Digitalisierung weiter ausbauen und für die Umsetzung Meilensteine festlegen.	113
			E1.5	Die Gemeinde Heiden sollte ihre bereits praktisch umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen und Strukturen sowie potenzielle Notfallsituationen in einem Konzept schriftlich festhalten.	113
Personalressourcen					
F2	Aufgrund der Altersstruktur ihres Personals wird die Gemeinde Heiden in den nächsten zehn Jahren mit einer signifikanten altersbedingten Fluktuation rechnen müssen.	113	E2	Die Gemeinde Heiden sollte ihre gezielten Strategien zur Nachwuchsgewinnung und zum Wissenstransfer zwischen älteren und jüngeren Mitarbeitenden weiter ausbauen, um den altersbedingten Fluktuationen entgegenzuwirken. Sie könnte auch ihre interkommunale Zusammenarbeit, die Vergabe an Dritte und den Digitalisierungsgrad erhöhen.	118

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation von Arbeitsabläufen					
F3	Die Gemeinde Heiden hat in Bezug auf ihr Personalmanagement bereits sachgerechte und standardisierte Arbeitsabläufe umgesetzt. Es gibt nur wenige Optimierungspotenziale.	120	E3	Die Gemeinde Heiden sollte verstärkt schriftliche Dokumentationen erstellen bzw. vorhandene auf einen aktuellen Stand bringen. Dies ermöglicht einheitliche Prozessabläufe und den Aufbau eines Wissensmanagements, um Vertretungen und die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden zu erleichtern.	121
F4	Beim IT-Management hat die Gemeinde Heiden bereits eine sehr gute Grundlage im Lizenz- und Störungsmanagement geschaffen. Im Projekt- und Anforderungsmanagement besteht jedoch noch Optimierungspotenzial.	122	E4.1	Die Gemeinde Heiden sollte ihre Projektabläufe standardisieren, die Dokumentation mit Unterstützung der angeschafften Software digitalisieren und Indikatoren zur Überwachung der Projektabläufe festlegen, um eine frühzeitige Reaktion auf Abweichungen zu ermöglichen.	122
			E4.2	Das Anforderungsmanagement sollte die Gemeinde Heiden standardisieren und sowohl den Ablauf als auch die Kriterien schriftlich festhalten, um Ressourcen zielorientiert einzusetzen.	122
			E4.3	Die Gemeinde Heiden sollte ihre internen IT-Störfälle dokumentieren, um systematisch Schwachstellen zu identifizieren und wiederkehrende Probleme gezielt anzugehen.	123
Digitalisierungsniveau					
F5	Die Gemeinde Heiden treibt die Digitalisierung von Dienstleistungen aktiv voran. Dennoch gibt es in den überprüften Prozessabläufen noch Möglichkeiten, um Medienbrüche weiter zu minimieren.	123	E5	Die Gemeinde Heiden sollte die Umstellung der digitalen Aktenführung vorantreiben. Sie sollte sukzessive alle Verwaltungsleistungen schrittweise je nach technischen Möglichkeiten medienbruchfrei digitalisieren. Zudem könnte sie Schnittstellen implementieren, um sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen effektiver einsetzen zu können.	125

5. Gremienarbeit - Auszug Grund- und Kennzahlen

5.1 Inhalte, Ziele und Methodik

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

5.2 Grund- und Kennzahlen

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

5.2.1 Anzahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger

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

5.2.2 Gebildete Ausschüsse

Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der GO NRW bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es im Ermessen der Vertretungskörperschaft, den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Die gpaNRW erhebt die Gesamtzahl der freiwilligen und pflichtigen Fachausschüsse.

5.2.3 Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohnerin bzw. Einwohner (EW)

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

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

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

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

- Sockelbetrag je Fraktion in Euro,
- Kopfbetrag je Mitglied in Euro,
- Summe aus Sockelbetrag je Fraktion und Kopfbetrag je Mitglied in Euro sowie
- eine Sachstandserhebung Erfüllung Mindestausstattung Fraktionszuwendungen.

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

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

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

Zuwendungshöhe. Bei der Festsetzung der Mittel hat sie allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

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

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es nach herrschender Meinung geboten, dass durch die Verwaltung eine regelmäßige Bedarfsermittlung erfolgt.

5.2.5 Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023

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

5.3 Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit

Grund- und Kennzahlen Gremienarbeit 2023

Grund-/ Kennzahlen	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gremienstruktur							
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	18	2	18	27	33	47	34
Gebildete Ausschüsse	7	5	5	6	7	8	14
Aufwendungen							
Aufwendungen Gremienarbeit je EW ³³ in Euro	14,32	11,12	13,03	13,95	15,30	21,17	34
Fraktionszuwendungen							
Sockelbetrag je Fraktion in Euro	0,00	0,00	0,00	220	390	900	34
Kopfbetrag je Mitglied in Euro	90	0,00	60	92,04	153	240	33
Summe aus Sockelbetrag je Fraktion und Kopfbetrag je Mitglied in Euro	90	0,00	92,04	330	576	1.056	33

³³ EW = Einwohnerin bzw. Einwohner

Mindestausstattung Fraktionen gemäß Erlass 2023

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

Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern 2019 bis 2023

Anzahl	Heiden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern	87	3	17	43	89	148	33

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

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

i www.gpa.nrw.de