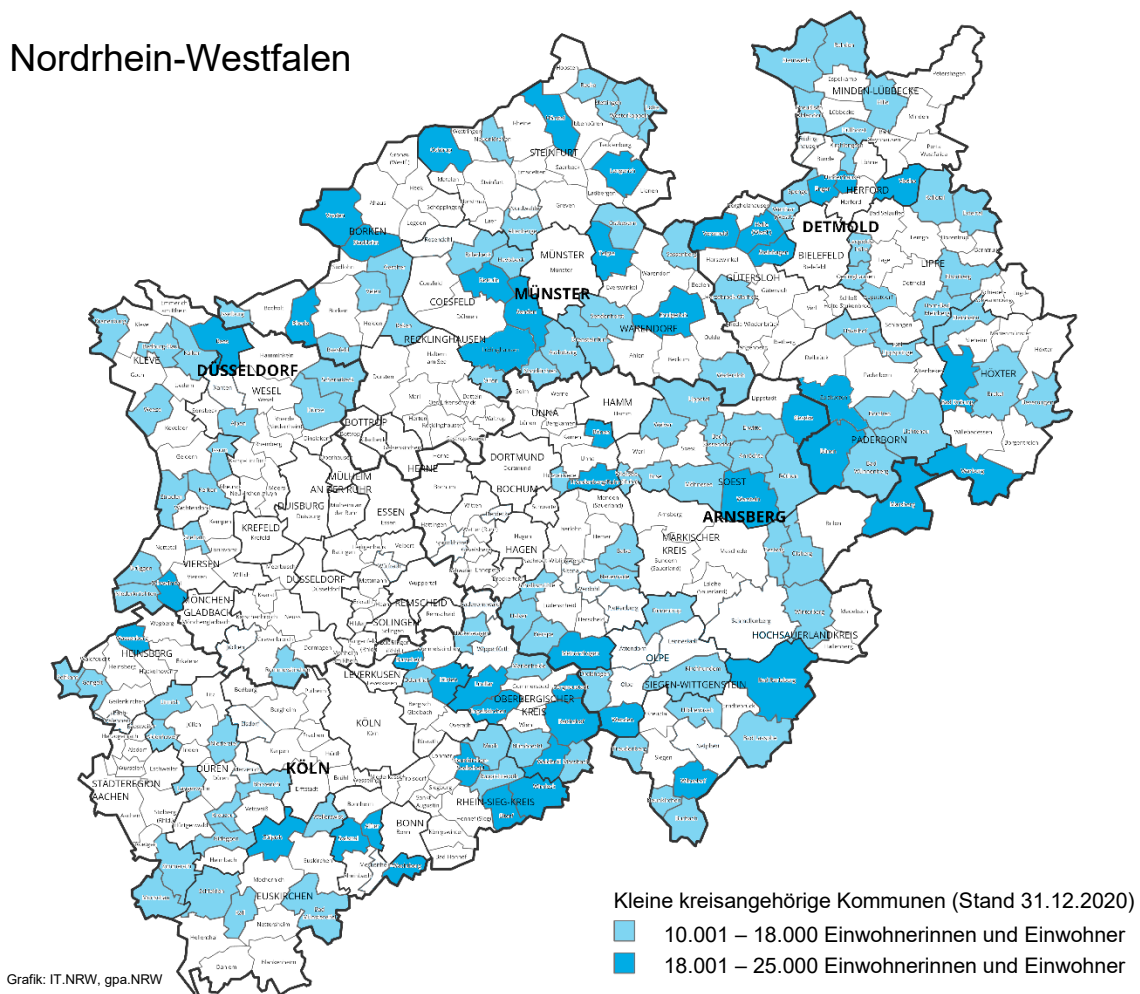


# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Nordrhein-Westfalen



## Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen (mkkK und gkkK) 2022–2025

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
1.1	Allgemeines zur Prüfung	4
1.2	Ergebnisse in Kürze	7
<b>2.</b>	<b>Finanzen</b>	<b>11</b>
2.1	Haushaltssituation	11
2.1.1	Haushaltsstatus und Jahresergebnisse	12
2.1.2	Eigenkapital	14
2.1.3	Verbindlichkeiten	14
2.2	Haushaltssteuerung	16
2.2.1	Informationen zur Haushaltssituation	16
2.2.2	Ermächtigungsübertragungen	16
2.2.3	Fördermittelmanagement	17
2.2.4	Kredit- und Anlagemanagement	17
2.3	Wesentliche Empfehlungen	18
<b>3.</b>	<b>Gremienarbeit</b>	<b>19</b>
3.1	Gremienstruktur	19
3.2	Aufwandsentschädigungen	20
3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	21
3.4	Digitalisierung	22
3.5	Wesentliche Empfehlungen	23
<b>4.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>24</b>
4.1	Organisation des Vergabewesens	24
4.2	Abweichungen vom Auftragswert und Nachtragsmanagement	25
4.3	Ergebnisse der Maßnahmenbetrachtung	27
4.4	Allgemeine Korruptionsprävention	27
4.5	Sponsoring	28
4.6	Neuregelung des Vergabewesens im Unterschwellenbereich	29
4.7	Wesentliche Empfehlungen	29
<b>5.</b>	<b>IT an Schulen</b>	<b>30</b>
5.1	Steuerung	30
5.2	Stand der Digitalisierung	32
5.3	IT-Sicherheit	33
5.4	Wesentliche Empfehlungen	34
<b>6.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>35</b>

6.1	Rechtmäßigkeit und Verfahrensstandards	35
6.2	Fehlbetrag	36
6.3	Wesentliche Empfehlungen	37
<b>7.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>38</b>
7.1	Friedhofsstrukturen	38
7.1.1	Entwicklung der Friedhofsflächen	39
7.1.2	Grün- und Wegeflächen	40
7.2	Friedhofsmanagement	40
7.3	Gebühren	41
7.4	Wesentliche Empfehlungen	43
<b>8.</b>	<b>Örtliche Rechnungsprüfung</b>	<b>44</b>
8.1	Jahresabschlussprüfung gemäß § 102 GO NRW	44
8.2	Optionale Prüfungen gemäß § 104 GO NRW	46
8.3	Einbindung des Rechnungsprüfungsausschusses	46
8.4	Fazit	47
	<b>Impressum / Kontakt</b>	<b>48</b>

# 1. Vorwort

## 1.1 Allgemeines zur Prüfung

Die gpaNRW hat zum vierten Mal das Segment der 207 kleinen kreisangehörigen Kommunen überörtlich geprüft. Aufgrund der Erfahrungen der dritten Prüfungsrunde hat die gpaNRW dieses Segment in drei Teilsegmente unterteilt und dadurch im Rahmen der jeweiligen Konzeption eine noch kundenorientiertere Ausrichtung erreicht. So haben wir für die 53 kleinsten Kommunen dieses Segments teils andere Prüfungsschwerpunkte gesetzt. Sie sind Gegenstand eines weiteren Gesamtberichts.

### Aufteilung Segment kleine kreisangehörige Kommunen

Klassifizierung	Anzahl	Teilsegment
Kleiner oder gleich 10.000 EW*	53	<b>kleine</b> kleine kreisangehörige Kommunen (kkkK)
10.001 bis 18.000 EW	108	<b>mittlere</b> kleine kreisangehörige Kommunen (mkkK)
18.001 bis 25.000 EW	46	<b>große</b> kleine kreisangehörige Kommunen (gkkK)

\* Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die Aussagen dieses Berichts beziehen sich auf die **mittleren** und **großen** kleinen kreisangehörigen Kommunen. In diesen 154 Kommunen mit einer Einwohnendenzahl zwischen 9.774 (Gemeinde Augustdorf) und 25.429 (Stadt Salzkotten) leben insgesamt rund 2,4 Mio. Menschen<sup>1</sup>. Die Prüfung dieser beiden Teilsegmente haben wir im zweiten Quartal 2025 vollständig abgeschlossen. Letzte Ergebnisvorstellungen in politischen Gremien fanden im dritten Quartal 2025 statt.

Folgende Prüfgebiete waren in dieser vierten Prüfungsrunde Gegenstand der Prüfung:

- Finanzen
- Gremienarbeit
- Vergabewesen
- IT an Schulen
- Ordnungsbehördliche Bestattungen
- Friedhofswesen

<sup>1</sup> IT.NRW Fortgeschriebener Zensus 2022 zum 31. Dezember 2024. Die Gemeinde Augustdorf hatte zum Zeitpunkt der Festlegung der Teilsegmente eine Einwohnendenzahl von mehr als 10.000. Die Stadt Salzkotten hat zum 01. Januar 2025 und damit erst nach Abschluss der Prüfungsrunde den Status einer mittleren kreisangehörigen Stadt erhalten.

- Interkommunale Zusammenarbeit
- Örtliche Rechnungsprüfung
- gpa-Kennzahlenset

Sofern kommunale Friedhöfe vorhanden waren, haben wir das Handlungsfeld Friedhofswesen geprüft. Dies war in 128 Kommunen der Fall. In den übrigen 26 Kommunen ohne kommunale Friedhöfe haben wir das Handlungsfeld Gremienarbeit geprüft.

Die gpaNRW hat bereits in vorangegangenen Prüfungsrunden das gpa-Kennzahlenset aufgebaut. In dieser Prüfung haben wir die Kennzahlen weitestgehend fortgeschrieben und die Kennzahlen aus der Vollprüfung dieser Prüfungsrunde ergänzt. Das gpa-Kennzahlenset wird jedem Prüfungsbericht individuell für die Kommune beigelegt und auf der Internetseite der gpaNRW ([www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de)) veröffentlicht ([direkter Link](#)). Auf die Darstellung in diesem Gesamtbericht verzichten wir deshalb.

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ hat die gpaNRW im Zeitraum 2019 bis 2025 landesweit die interkommunalen Aktivitäten abgefragt. In diese Erhebung wurden auch die kleinen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse haben wir in einem segmentübergreifenden Gesamtbericht im August 2025 veröffentlicht ([direkter Link](#)).

Prüfungsauftrag nach § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ist es, die Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Dies kann auch auf vergleichender Grundlage geschehen.

Nach wie vor bildet der Kennzahlenvergleich die maßgebliche Vorgehensweise der Prüfung der gpaNRW. Die Berichte enthalten an verschiedenen Stellen eine Angabe der Anzahl der in den Vergleich eingeflossenen Kommunen. Nicht immer sind alle geprüften Kommunen darin enthalten, weil sie z. B. die von uns benötigten Daten nicht bereitstellen konnten.

Zur Einordnung von Kennzahlen verwendet die gpaNRW Viertelwerte. Sie 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. Teilweise bilden wir einen interkommunalen Vergleich über mehrere Jahre ab. Der darin dargestellte Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Kommunen zwischen dem ersten und dem dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

In einigen Handlungsfeldern hat die gpaNRW Erfüllungsgrade ermittelt. Dabei wird geprüft inwieweit eine Kommune die Anforderungen unserer Sollvorstellungen umsetzt bzw. umgesetzt hat. Dafür haben wir standardisierte Interviews geführt und Unterlagen analysiert. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus und stellen ihn zusätzlich im interkommunalen Vergleich dar.

Dort, wo wir als zusätzliche Methodik Erfüllungsgrade abgebildet haben, stützen sich die Ergebnisse auf den Status Quo während der Prüfung. So gewährleisten wir einen möglichst aktuellen Vergleich. Die meisten Tabellen und Grafiken enthalten Jahresangaben.

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

Die Handlungsempfehlungen der gpaNRW sind Ergebnisse der Analysen des interkommunalen Vergleiches und der individuellen Betrachtung in den Kommunen.

Herne, im Juli 2026

Michael Esken  
Präsident

## 1.2 Ergebnisse in Kürze

- ➔ Die **Haushaltssituation** in den 154 geprüften Kommunen hat sich im Prüfungszeitraum im Vergleich zur letzten Prüfungsrunde verbessert. Eigene Konsolidierungsbemühungen, angestiegene Gewerbesteuererinnahmen und die allgemeine gesamtwirtschaftliche Situation waren hier tragend. Aufgrund der positiven Jahresergebnisse konnten mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen den originären Haushaltsausgleich erreichen und ihre Eigenkapitalausstattung stärken. Belastend wirkten sich steigende Personalaufwendungen und soziale Leistungen aus. Einfluss auf die Jahresergebnisse hatte auch die Isolierung der Belastungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs. Während diese Isolierungen die Ergebnisrechnung verbesserten, erfolgte hieraus kein Liquiditätszufluss. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Gesamtverbindlichkeiten: Der Median ist im Betrachtungszeitraum gestiegen. Die Kommunen waren damit wieder mehr auf Fremdkapital angewiesen, um ihre Liquidität sicherzustellen.

Im mittelfristigen Planungshorizont und aktuell zeigen sich gravierende Verschlechterungen der finanziellen Rahmenbedingungen. Ein Großteil der Kommunen kann keinen ausgeglichenen Haushalt mehr darstellen. Aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge gehen die Vergleichskommunen von einem Eigenkapitalverzehr sowie weiter steigenden Liquiditäts- und Investitionskrediten aus.

- ➔ Eine **Haushaltssteuerung** mittels eines unterjährigen Berichtswesens lag den Entscheidungstragenden in 112 Vergleichskommunen vor. Dies ist umso wichtiger, da nur 30 Kommunen ihre Haushaltssatzung fristgerecht angezeigt hatten. Hintergrund des Fristverzuges ist, dass zum normierten Zeitpunkt vielerorts noch nicht alle wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung vorliegen. 112 Kommunen stellten ihre Jahresabschlüsse fristgerecht fest.

Die **investiven Ermächtigungsübertragungen** nahmen in vielen Vergleichskommunen kontinuierlich zu. Im Durchschnitt setzten die Kommunen jährlich weniger als die Hälfte ihrer zur Verfügung stehenden investiven Mittel um. Als Gründe nannten sie insbesondere zu geringe Personalressourcen, Bauverzögerungen und Förderauflagen.

Gerade vor dem Hintergrund der sich anspannenden Haushaltssituation ist das **Fördermittelmanagement** zur Haushaltsentlastung ausbaufähig. Nur ca. 25 Prozent der Kommunen hatten strategische Vorgaben zur standardisierten Fördermittelakquise festgelegt oder ein förderbezogenes Controlling mit Berichtswesen eingeführt.

Regelungen für ein **Kredit- und Anlagemanagement** zur Stärkung der Rechtssicherheit, Transparenz und Verbindlichkeit waren in 85 Prozent der Kommunen nicht vorhanden.

- ➔ Die Ausgestaltung der örtlichen **Gremienarbeit** ist Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung und insofern im Rahmen landesrechtlicher Anforderungen individuell. So hatten die Vertretungskörperschaften der Vergleichskommunen zwischen 26 und 38 Mitglieder und zwischen zwei und sieben freiwillige Fachausschüsse. 18 der 28 geprüften Kommunen hatten zuvor für die 2020 begonnene Wahlperiode ihre Vertretungskörperschaft verkleinert.

Die Ratsgremien der 28 Vergleichskommunen tagten 2021 22- bis 52-mal. Dabei führte die

rechtlich nicht notwendige Einbindung politischer Gremien in **Vergabeentscheidungen** zu höherer Sitzungshäufigkeit. Vor dem Hintergrund dieser hohen Spannweite der Sitzungshäufigkeit kann sich die gezielte Anpassung der Modalitäten der **Aufwandsentschädigungen** an das individuelle Tagungsverhalten in einzelnen Kommunen haushaltswirtschaftlich günstig auswirken.

Bei den **Fraktionszuwendungen** wurden Anforderungen an Transparenz, Nachweisführung und haushaltsmäßige Abbildung nicht in allen Kommunen erfüllt. Dies betraf in erster Linie die Ermittlung des Bedarfs und die Festlegung, in welchem Umfang dieser durch Geldleistungen, Sachleistungen oder Personalgestellung abgedeckt werden soll. Auskunftsgemäß haben nur zwei Kommunen innerhalb der acht vor der Prüfung liegenden Jahre den Bedarf ermittelt.

Erfreulich ist das bereits hohe Umsetzungsniveau bei der **Digitalisierung** der Gremienarbeit. Gleichwohl hatten zum Prüfungszeitpunkt lediglich sieben Kommunen die technischen und satzungsmäßigen Voraussetzungen für digitale und hybride Gremiensitzungen geschaffen.

- ➔ Fehlende Regelungen und mangelnde Routinen bei geplanten Baumaßnahmen gefährden eine einheitliche, wirtschaftliche und rechtssichere Abwicklung der Verfahren im **Vergabewesen**. Nur die Hälfte der Vergleichskommunen hielt Regelungen zur Durchführung von Vergabeverfahren vor. Fast zwei Drittel der Kommunen hatte eine zentrale Vergabestelle eingerichtet oder nutzte die Vergabestelle einer anderen Kommune oder des Kreises.

Bei rund einem Drittel der Kommunen erfolgte die Einbindung politischer Gremien in die Vergabeentscheidung. Dies verzögert die Vergabeentscheidungen unnötigerweise. Abweichungen von Auftrags- und Abrechnungswerten sind die Regel. Jedoch erfolgte nur in lediglich drei Kommunen eine systematische Betrachtung der Abweichungen durch ein zentrales **Nachtragsmanagement**. Das Ergebnis der in Stichproben durchgeführten Maßnahmenbetrachtung zeigt, dass eine lückenlose Dokumentation und eine digitale Aktenführung in den Vergleichskommunen die Ausnahme sind.

Regelungen zur **Korruptionsprävention** waren häufig nicht vorhanden oder veraltet. Nur 51 Prozent der geprüften Kommunen verfügten über entsprechende schriftliche Regelungen. Nur zehn Prozent der Kommunen hatten das gesetzliche Erfordernis umgesetzt und die korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche intern festgelegt.

- ➔ Die Steuerung der **IT an Schulen** ist aufgrund strategischer und konzeptioneller Defizite vielfach erschwert und schwächer ausgeprägt als in anderen Prüfungssegmenten. Verbindliche und dokumentierte Prozess- und Ausstattungsstandards bildeten noch die Ausnahme, wengleich die Kommunen im Tagesgeschäft oftmals pragmatische Lösungen gefunden hatten. Dieser Pragmatismus führt jedoch zu Haushaltsbelastungen, wenn IT-Abteilungen der Kommunen aufgrund von Stellenvakanzen oder unzureichendem Fachwissen der eigentlich zuständigen Lehrkräfte auch den First-Level-Support übernehmen.

Die **Digitalisierung** der Schulen befindet sich jedoch auf einem guten Weg. Sie folgt in der Regel den fast überall vorliegenden technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten oder pädagogischen Medienkonzepten, allerdings fehlten hierzu meist konkrete Projektpläne und

Kostenkalkulationen. In fast allen Grund- und weiterführenden Schulen sind Tablets die bevorzugten Endgeräte. Die Internet-Bandbreiten ermöglichten meist eine gleichzeitige störungsfreie Nutzung mehrerer Endgeräte. Aufgrund haushaltswirtschaftlicher Restriktionen verzichteten die Kommunen zum Prüfungszeitpunkt aufgrund erwarteter Fördermöglichkeiten nach dem DigitalPakt NRW 2.0 weitgehend auf Ersatzbeschaffungen, wenn die Nutzungsdauer von Geräten überschritten wurde.

Die **IT-Sicherheit** basierte häufig auf gelebten Strukturen und war insbesondere konzeptionell nur schwach ausgeprägt. Insbesondere im IT-Sicherheitsmanagement und in der Notfallvorsorge hat die überörtliche Prüfung Defizite offenbart.

- ➔ **Ordnungsbehördliche Bestattungen** erfordern eine rechtskonforme Aufgabenerfüllung. Aufgrund der geringen Fallzahlen hatten die Vergleichskommunen überwiegend wenig Routine bei der Fallbearbeitung und keine schriftlichen Verfahrensstandards für eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung etabliert. Dennoch hielten die verglichenen Kommunen die **bestattungsrechtlichen Fristen** grundsätzlich ein. 92 Kommunen bearbeiteten die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen allerdings nicht vollständig rechtmäßig.

Feuerbestattungen sind die dominierende Bestattungsart. Der **Fehlbetrag** für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen zeigt eine sehr große Spannweite. Die Steuerung der Aufwendungen ist nur in Teilen durch die Kommunen möglich. Allerdings machten fast alle Kommunen ihre Kostenerstattungsansprüche geltend. Mehr als ein Drittel der Vergleichskommunen führte jedoch keine Preisvergleiche bzw. Bieterwettbewerbe vor Beauftragung durch. Bei fast der Hälfte der Kommunen bestand noch Handlungsbedarf bei der Erhebung von Verwaltungsgebühren.

- ➔ Die Bestattungskultur befindet sich auch bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen im Wandel und stellt deren **Friedhofswesen** vor strategische Herausforderungen. Trotz einer erkennbar hohen Verbundenheit der Bevölkerung zu den örtlichen Friedhöfen nimmt die durch Gräber belegte Bestattungsfläche in allen Kommunen kontinuierlich ab. Dieser Trend folgt aus der stetigen Verlagerung der Nachfrage weg von klassischen Erdgräbern hin zu weniger flächenintensiven Urnengräbern und anderen Bestattungsformen. Da auch gebührenrechtliche und betriebswirtschaftliche Möglichkeiten in der **Gebührenkalkulation** vielfach ungenutzt blieben, wurde in der Mehrzahl der Kommunen keine Kostendeckung erreicht und infolgedessen der Haushalt belastet. Dies gilt in noch höherem Maße für die vielfach vorhandenen Trauerhallen, die im Wettbewerb mit Bestattungsunternehmen und Kirchengemeinden kaum bestehen können.

Nur wenige Kommunen begegneten diesen Entwicklungen auf **konzeptioneller Ebene**. Zudem zeigte sich in der Prüfung vielerorts eine eingeschränkte Flächen- und Kostentransparenz bei den **Grün- und Wegeflächen**, die klassischerweise den Großteil der Friedhofsfläche stellen. Trotz einer oftmals vorhandenen Friedhofssoftware standen den Friedhofsverwaltungen keine aktuellen digitalen Pläne der Friedhöfe zur Verfügung, da es an einer Anbindung an ein Grünflächeninformationssystem mangelte.

- ➔ Für die kleinen kreisangehörigen Kommunen gibt es keine Pflicht zur Einrichtung einer **Örtlichen Rechnungsprüfung**. So verfügte keine der geprüften Kommunen über eine eigene Örtliche Rechnungsprüfung. Die **Pflichtprüfung des Jahresabschlusses** wurde in 122 Kommunen durch einen beauftragten Wirtschaftsprüfer wahrgenommen. Kritisch bewerten

wir, dass 52 dieser 122 Kommunen bereits sieben Jahre oder länger mit demselben Vertragspartner kooperierten. Interkommunale Zusammenarbeit fand nur in zwölf der 154 Kommunen statt. Viele **optionale Prüfungsaufgaben**, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, wurden nur vereinzelt durchgeführt. Der Rechnungsprüfungsausschuss tagt nur anlassweise, eine kurz- und mittelfristige Prüfungsplanung gab es in keiner der geprüften Kommunen. Allerdings ist der Rechnungsprüfungsausschuss in 32 von 154 Kommunen selber prüferisch tätig geworden.

In der Gesamtbetrachtung wird somit das Verwaltungshandeln der kleinen kreisangehörigen Kommunen in aller Regel nicht geprüft. Somit besteht für die Mitarbeitenden keine Möglichkeit, die eigene Sachbearbeitung überprüfen zu lassen und dadurch die Qualität der Verwaltungsarbeit zu sichern.

## 2. Finanzen



Die gpaNRW hat die Haushaltssituation der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.001 und 25.000 auf Basis der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse analysiert. Die Haushaltssituation definiert den kommunalen Handlungsspielraum und beeinflusst somit maßgeblich, in welchem Umfang und mit welcher Qualität eine Kommune ihre Aufgaben erfüllen und Leistungen für Bürgerinnen und Bürger bereitstellen kann.

Daueraufgabe für die Kommunen ist es, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit sowie den Umfang und die Qualität ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Einen weiteren Prüfungsschwerpunkt bildete die strategische und transparente Haushaltssteuerung. Hier hat die gpaNRW betrachtet, ob den Entscheidungstragenden alle wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation rechtzeitig vorliegen und ein unterjähriges Controlling implementiert ist. Zudem hat die gpaNRW untersucht, ob die Kommunen Regelungen für ihr Kredit- und Anlagemanagement getroffen haben (z. B. Einlagensicherung), Strukturen für ein adäquates Fördermittelmanagement vorhanden sind und der Umgang mit Ermächtigungsübertragungen definiert ist.

### 2.1 Haushaltssituation

➔ **Haushaltssituation gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbessert – Kehrtwende bei der Haushaltsplanung zu erwarten**

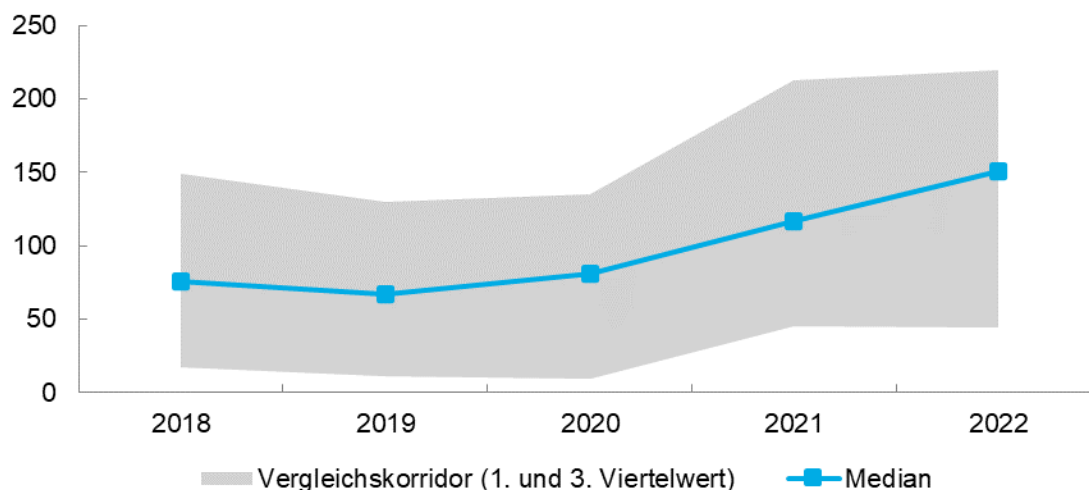
- Die haushaltswirtschaftliche Lage ist – gemessen an den Ist-Ergebnissen – von 2018 bis 2022 in vielen Kommunen positiv. Hierzu haben eigene Konsolidierungsbemühungen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen.
- Insbesondere die **steigenden Aufwendungen** beim Personal, bei den sozialen Leistungen, der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie der Jugendamtsumlage belasten die Kommunen jedoch zunehmend.
- Da die **Gewerbesteuererträge** im Betrachtungszeitraum nahezu flächendeckend angestiegen und in der Regel besser ausgefallen sind als erwartet, konnten die Kommunen den Anstieg der Personal- und Sozialaufwendungen weitestgehend kompensieren.

- Daneben konnten die Kommunen die **Belastungen aus der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges** ab 2020 durch außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG<sup>2</sup> isolieren und ihre Jahresergebnisse somit verbessern.
- Im **Planungszeitraum** verschlechtern sich die finanziellen Rahmenbedingungen gravierend. Es ist daher notwendig, dass die Kommunen ihre Konsolidierungsbemühungen intensivieren. Diese Entwicklung beobachtet die gpaNRW auch in ihren Prüfungen anderer Segmente (kreisfreie Städte, mittlere kreisangehörige Kommunen und kleine kreisangehörige Kommunen mit einer Einwohnerzahl unter 10.000).

## 2.1.1 Haushaltsstatus und Jahresergebnisse

- ➔ **Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 GO NRW in mehr als drei Viertel der Kommunen erreicht – in der Haushaltsplanung aber eher die Ausnahme**

Jahresergebnis je EW\* in Euro 2018 bis 2022



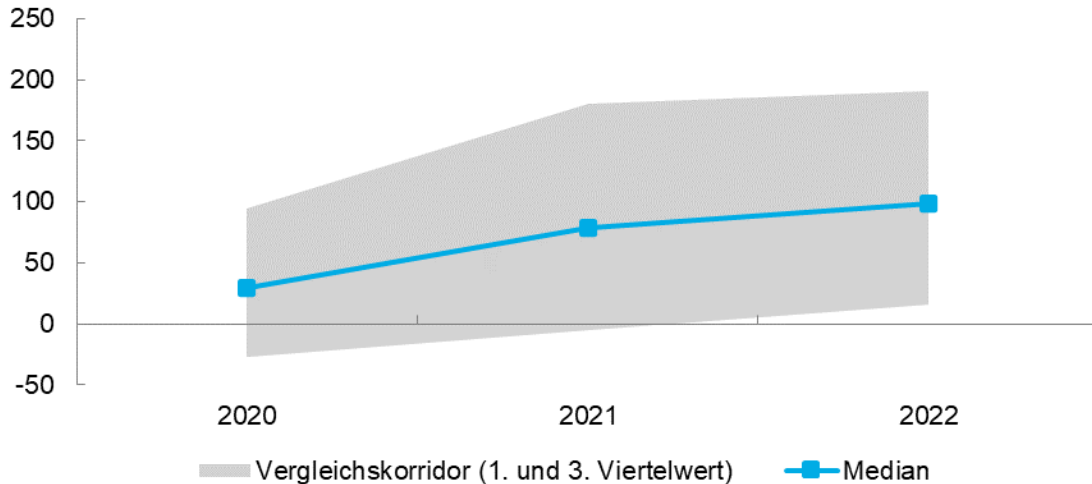
\*EW = Einwohnerin bzw. Einwohner, Ist-Ergebnisse

- Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielten im Betrachtungszeitraum durchgängig positive Jahresergebnisse und erreichten damit den **originären Haushaltsausgleich** im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 GO NRW.
- Einige weitere Kommunen konnten durch die Inanspruchnahme ihrer Ausgleichsrücklage den Haushalt ausgleichen (fiktiver Haushaltsausgleich).

<sup>2</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020 in der ab dem 15. Dezember 2022 geltenden Fassung.

- Rund ein Viertel der Vergleichskommunen befand sich zum Prüfungszeitpunkt in der **Haushaltssicherung** oder im **Haushaltssanierungsplan**.

#### Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2020 bis 2022



- Auch ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG erzielten mehr als die Hälfte der Kommunen einen Jahresüberschuss.
- Im mittelfristigen Planungshorizont kann der überwiegende Teil der Kommunen keinen ausgeglichenen Haushalt mehr darstellen und ist teilweise auf den Einsatz eines **globalen Minderaufwandes** angewiesen, um eine Genehmigungsfähigkeit zu erzielen.
- Ursächlich für die negative Entwicklung sind stagnierende Erträge bei weiter steigenden Aufwendungen, insbesondere bei den sozialen Leistungen. Daneben führt der geplante Anstieg bei den **Investitions- und Liquiditätskrediten** zu einer Zunahme der Zinsaufwendungen (vgl. auch Kapitel 2.1.3 Verbindlichkeiten).

## 2.1.2 Eigenkapital

➔ **Eigenkapitalausstattung gestärkt – jedoch Eigenkapitalverzehr aufgrund Planung zu erwarten**

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022



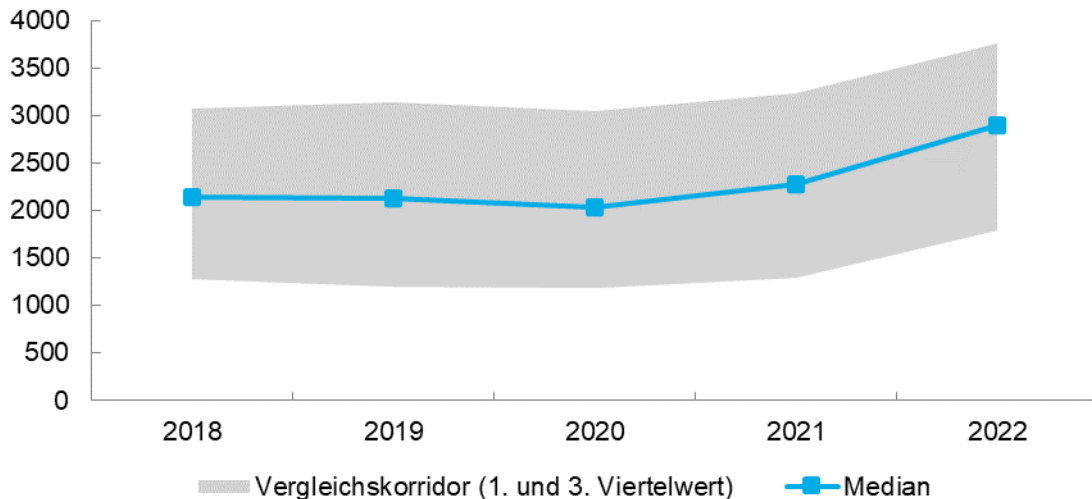
- Die **Bilanzierungshilfe** nach dem NKF-CUIG trägt nur in geringem Umfang zur Eigenkapitalstärkung bei. Ohne diese sinkt der Median nur geringfügig auf rund 33 Prozent. Der Median der kleinen kreisangehörigen Kommunen unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt mit rund 34 Prozent auf ähnlichem Niveau. Der Median der mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt bei rund 28 Prozent und der der kreisfreien Städte bei 14,8 Prozent. Das bedeutet, dass die mkkK und gkkK auf weniger Fremdkapital angewiesen sind, als die mittleren kreisangehörigen Kommunen und vor allem die kreisfreien Städte.
- Zwei Kommunen waren im Vergleichsjahr **bilanziell überschuldet**.
- Im Planungszeitraum gehen die meisten Kommunen aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge von einer **Eigenkapitalreduzierung** aus. Zusätzlich belastet die Verrechnung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG mit dem Eigenkapital bzw. die lineare Abschreibung ab 2026 das Eigenkapital der Kommunen.

## 2.1.3 Verbindlichkeiten

Ausgangspunkt der Analysen ist ein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune. Soweit kein Gesamtabschluss vorhanden war (Mehrzahl der Kommunen), hat die gpaNRW hilfsweise die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

➔ **Steigende Verbindlichkeiten verringern finanziellen Handlungsspielraum**

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2018 bis 2022**



- Der Median der Gesamtverbindlichkeiten Konzern steigt von 2.149 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner im Jahr 2018 auf 2.902 Euro im Jahr 2022. Der Anstieg des Medians der Gesamtverbindlichkeiten Konzern ist auch in anderen Segmenten zu beobachten (kleine kreisangehörige Kommunen unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie mittlere kreisangehörige Kommunen). Bei den kreisfreien Städten war das Niveau im Betrachtungszeitraum konstant.
- Die Kommunen realisierten im Betrachtungszeitraum viele **Investitionsmaßnahmen**, wodurch der Bestand an Investitionskrediten aufgrund der fehlenden Selbstfinanzierungskraft zugenommen hat. Gleichzeitig konnten die Kommunen ihre laufende Verwaltungstätigkeit selbst finanzieren und vorhandene Liquiditätskredite reduzieren.
- Im mittelfristigen Planungszeitraum gehen nahezu alle Kommunen aufgrund der erwarteten Fehlbeträge von **steigenden Liquiditätskrediten** zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit aus. Zudem erwarten sie **steigende Investitionskredite** zur Finanzierung der vorgesehenen Investitionen.

## 2.2 Haushaltssteuerung

### 2.2.1 Informationen zur Haushaltssituation

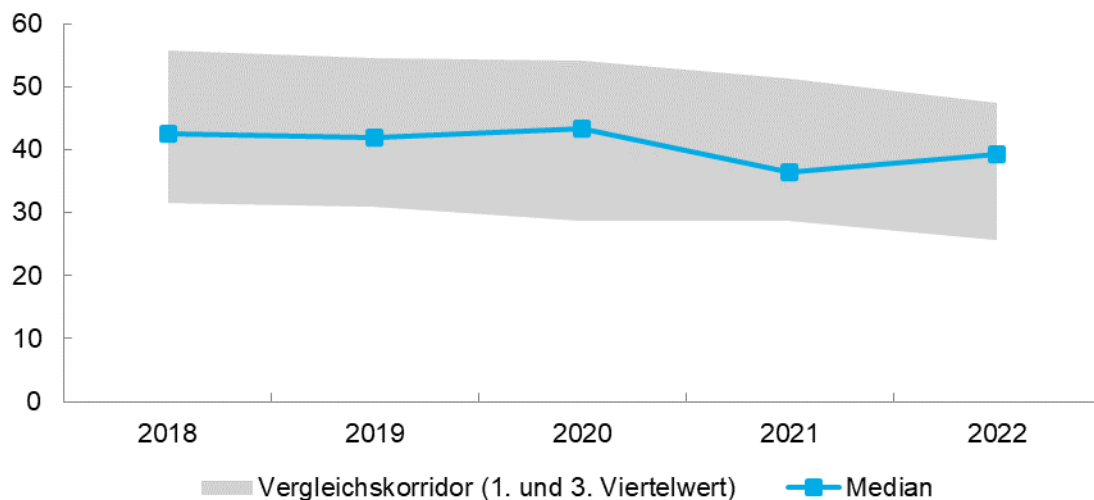
➔ **Informationen zur Haushaltssituation im Regelfall unterjährig vorhanden – trotz vielfach nicht fristgerechter Haushaltssatzung**

- 112 von 154 Kommunen haben ein **Berichtswesen** etabliert, das den Entscheidungstragenden unterjährig die notwendigen steuerungsrelevanten Informationen zur Haushaltssituation verschafft.
- Nur 30 von 154 Kommunen zeigten ihre **Haushaltssatzung** fristgerecht im Sinne des § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW an. Als Gründe gaben die Kommunen insbesondere an, dass wichtige Informationen für ihre Haushaltsplanung (z. B. Kreisumlage) erst zu einem späteren Zeitpunkt vorliegen.
- 112 von 154 Kommunen stellten ihre **Jahresabschlüsse** fristgemäß fest (§ 96 Abs 1 GO NRW).

### 2.2.2 Ermächtigungsübertragungen

➔ **Rückstau bei der Umsetzung geplanter Investitionen deutlich erkennbar**

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2018 bis 2022



- Durchschnittlich setzten die Kommunen im Betrachtungszeitraum jährlich nicht einmal die Hälfte ihrer zur Verfügung stehenden investiven Mittel um. Als Hauptursachen nennen sie mangelnde Personalressourcen, Bauverzögerungen und Förderauflagen. Dieses Bild

zeichnet sich auch in anderen Segmenten wie den kreisfreien Städten oder den kleinen kreisangehörigen Kommunen unter 10.000 EW. Auch hier liegt der Median des **Grads der Inanspruchnahme** jeweils unter 50 Prozent.

- Die **investiven Ermächtigungsübertragungen** nahmen in vielen Kommunen kontinuierlich zu. Auch bei den kreisfreien Städten und den kleinen kreisangehörigen Kommunen unter 10.000 EW stiegen die investiven Ermächtigungsübertragungen stetig an. Dadurch erhöhten sich in den Folgejahren die fortgeschriebenen Ansätze in zunehmendem Maße. Das mindert die Transparenz der Haushaltspläne und widerspricht § 13 KomHVO NRW.
- Die Vorgaben des § 13 KomHVO NRW wurden in der Planung eher selten konsequent beachtet.
- Nur 89 von 154 Kommunen hatten die erforderlichen **Regelungen zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen** gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen.

### 2.2.3 Fördermittelmanagement

#### ➔ Fördermittelmanagement zur Haushaltsentlastung ausbaufähig

- 108 von 154 Kommunen nutzten verschiedene Quellen zur **Fördermittelrecherche** und griffen auf externe Beratungsangebote zurück.
- Die **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** nahmen in 105 von 154 Kommunen dezentrale Organisationseinheiten wahr.
- Ein zentraler Überblick mit zentraler **Dokumentation** zu den Förderprojekten lag nur in rund 40 Prozent der Kommunen vor.
- Nur ein Viertel der Kommunen hatte strategische Vorgaben zu einer standardisierten Fördermittelakquise getroffen. Schriftliche Regelungen, zum Beispiel in Form einer Dienstanweisung, hatten nur 20 von 154 Kommunen formuliert.
- Ein **förderbezogenes Controlling** mit standardisiertem Berichtswesen lag bei nur 26 von 154 Kommunen vor. Weitere neun Kommunen gaben an, zumindest teilweise über ihre Förderprojekte zu berichten.

### 2.2.4 Kredit- und Anlagemanagement

#### ➔ Regelungen für das Kredit- und Anlagemanagement bei über 85 Prozent nicht vorhanden

- Nur 17 von 154 Kommunen hatten Regelungen für ihr Kreditmanagement getroffen, um die Rechtssicherheit, Transparenz und Verbindlichkeit zu stärken.
- Anlagerichtlinien hatten nur 21 von 154 Kommunen formuliert. Geldanlagen waren in den meisten Kommunen mangels überschüssiger Liquidität nicht vorhanden.

## 2.3 Wesentliche Empfehlungen

- Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufstellen
- Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen etablieren
- Regelungen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen schriftlich formulieren und Ermächtigungen nur entsprechend dem tatsächlich zu erwartenden Mittelabfluss übertragen
- Nur Investitionsmaßnahmen in den Haushalt aufnehmen, deren Umsetzung im Planungszeitraum realistisch möglich ist
- Strategische Zielvorgaben zur standardisierten Fördermittelakquise formulieren
- Zentrale Datenquelle einrichten, um Gesamtüberblick über Förderprojekte zu haben
- Berichtswesen und Controlling für das Fördermittelmanagement aufbauen und Entscheidungstragende regelmäßig über Stand abgeschlossener, laufender und geplanter Förderprojekte informieren
- Strategische Regelungen zum Kredit- und Anlagemanagement treffen

## 3. Gremienarbeit



Die kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes verankert. Die Arbeit der kommunalen Vertretungsorgane ist als Teil dieser demokratisch legitimierten kommunalen Willensbildung verfassungsrechtlich abgesichert. Damit kommt der Gremienarbeit eine zentrale Bedeutung für die örtliche Demokratie, die Entscheidungsfindung und die Steuerung kommunaler Aufgaben zu. Zugleich unterliegt sie rechtlichen Rahmenbedingungen, die eine transparente, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Ausgestaltung sicherstellen sollen.

Die gpaNRW hat in der Prüfung transparent gemacht, ob und wie die Kommunen ausgewählten landesrechtlichen Anforderungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) nachkommen. Weitere Betrachtungen richteten sich auf die Entschädigungsleistungen gemäß der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und deren Ausschüsse im Land Nordrhein-Westfalen (Entschädigungsverordnung – EntschVO NRW), die Ausgestaltung der Fraktionszuwendungen sowie wesentliche Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Zudem sind wir der Frage nachgegangen, in welchem Umfang die Kommunen Elemente digitaler Gremienarbeit nutzen.

Das Handlungsfeld Gremienarbeit hat die gpaNRW in den 28 Kommunen betrachtet, die nicht über eigene Friedhöfe verfügen. In den übrigen 126 Kommunen haben wir das Handlungsfeld Friedhofswesen geprüft (siehe Kapitel 7 Friedhofswesen).

Die folgenden Ausführungen bilden die Situation nach der Kommunalwahl 2020 ab, soweit nicht anders angegeben.

### 3.1 Gremienstruktur

Die Kommunen in NRW haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Möglichkeit, ihre örtlichen Gremienstrukturen innerhalb der von der GO NRW definierten Grenzen unterschiedlich auszugestalten. Hier bieten sich Ansatzpunkte, das Sitzungsmanagement zu optimieren und hierdurch Ressourcen effizienter einzusetzen.

→ **Örtliche Gremienstrukturen unterschiedlich ausgestaltet – Organisatorische Regelungen in der Mehrzahl der Kommunen vorhanden**

- Die **Vertretungskörperschaften** der Vergleichskommunen hatten zwischen 26 und 38 Mitglieder. Einige Kommunen unterschritten die in § 3 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW bestimmte, von der Einwohnerzahl abhängige Anzahl der zu wählenden Mitglieder.

Dies ist Folge einer zulässigen Verringerung, von der 18 der 28 Kommunen für die 2020 begonnene Wahlperiode Gebrauch gemacht haben.

- Die Vertretungskörperschaften der geprüften Kommunen hatten zwischen zwei und sieben **freiwillige Fachausschüsse** gebildet. 20 von 28 Kommunen hatten Struktur oder Zuständigkeiten ihrer Gremien nach der Kommunalwahl 2020 **neu zugeschnitten**. Die Zusammenfassung thematisch passender Fachausschüsse kann dazu beitragen, die Sitzungshäufigkeit zu verringern und dadurch Aufwendungen zu reduzieren.
- In drei der 28 Vergleichskommunen gab es keine explizite **Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse**. In den übrigen Kommunen waren solche Regelungen durch Satzung, Zuständigkeitsordnung oder Ratsbeschluss festgelegt.
- Sechs der 28 Kommunen haben ihr Gemeindegebiet gemäß § 39 Abs. 1 GO NRW in Gemeindebezirke eingeteilt. Diese Kommunen mussten daher nach § 39 Abs. 2 GO NRW **Ortsvorstehende** wählen oder Bezirksausschüsse einrichten. Entsprechend der Anzahl der Gemeindebezirke hatten die Kommunen zwischen zwei und 31 Ortsvorstehende gewählt. Ortsvorstehende erhalten nach § 5 Abs. 5 EntschVO eine (zusätzliche) monatliche Aufwandsentschädigung.
- 23 von 28 Kommunen kamen der **Veröffentlichungspflicht** gemäß § 7 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) nach. Danach sind die Rats- und Ausschussmitglieder zur Angabe bestimmter Tätigkeiten und Mitgliedschaften gegenüber der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten verpflichtet. Die Informationen sind in geeigneter Weise, z. B. im Amtsblatt, auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem zu veröffentlichen.

## 3.2 Aufwandsentschädigungen

Aufwandsentschädigungen können gemäß § 1 Abs. 3 EntschVO NRW entweder als monatliche Pauschale (Vollpauschale) oder als monatliche Teilpauschale zuzüglich eines Sitzungsgeldes gezahlt werden. In Kombination mit der Sitzungshäufigkeit kann die gewählte Variante entscheidend für die zu leistende Höhe der Aufwandsentschädigungen sein.

➔ **Modalitäten der Aufwandsentschädigungen und effektives Sitzungsmanagement sind Stellschrauben für optimierten Ressourceneinsatz**

- Aufwandsentschädigungen wurden in 15 von 28 Kommunen als monatliche **Teilpauschale zuzüglich Sitzungsgeldern** gewährt. Die übrigen 13 Kommunen leisteten Aufwandsentschädigungen **ausschließlich als Vollpauschale** an die Mitglieder der Vertretungskörperschaft.

### Sitzungstermine\* der Gremien 2021



\* Fraktionssitzungen sind in dieser Grafik nicht enthalten.

In der Grafik sind nicht alle Vergleichswerte einzeln sichtbar, da mehrere Kommunen gleiche Werte erreichen und sich die Werte dadurch überlagern.

- Im Median tagten die Gremien 32-mal. Die Sitzungshäufigkeit wurde 2021 noch durch die **Einschränkungen der Corona-Pandemie** beeinflusst. Aktuellere Vergleichsdaten aus der Prüfung der **mittleren kreisangehörigen Kommunen** zeigen jedoch auch in den Folgejahren hohe Spannweiten. Dies verdeutlicht, dass sich die Anpassung der Aufwandsentschädigungen an das individuelle Tagungsverhalten und ein effektives Sitzungsmanagement in einzelnen Kommunen haushaltswirtschaftlich auswirken können.
- Die Anzahl von **Anregungen, Beschwerden sowie Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen** kann zur Folge haben, dass Gremien länger und häufiger tagen müssen.
  - Die festgestellte Spannweite lag zwischen 0 und 99 **Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen** in einem Zeitraum von fünf Jahren. Eine erhöhte Anzahl von Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen entstand teilweise dadurch, dass Vergabeentscheidungen dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt wurden, ohne dass es dazu eine rechtliche Verpflichtung gibt (siehe Kapitel 4.1 Organisation des Vergabewesens).
  - Innerhalb von fünf Jahren wurden zwischen 0 und 109 **Anregungen und Beschwerden** an die Räte der Kommunen gerichtet. Seit der Änderung des § 24 GO NRW im Dezember 2021 darf nicht mehr jede Person Anregungen und Beschwerden an den Rat richten, sondern nur noch Einwohnerinnen und Einwohner, die mindestens drei Monate in der Kommune wohnen. Bei einigen Kommunen wurde diese Einschränkung noch nicht in der Hauptsatzung umgesetzt.
  - Einige Hauptsatzungen entsprachen zudem nicht der aktuellen EntschVO NRW, weil sie beispielsweise einen unter dem jeweils geltenden Mindestlohn liegenden Regelstundensatz für Verdienstaussfall-Entschädigungen vorsahen.

## 3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

Die Höhe und Art der Gewährung von Zuwendungen an die Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder liegt grundsätzlich im Ermessen der jeweiligen Vertretungskörperschaft. Hierbei

sind jedoch bestimmte formale Anforderungen und Mindeststandards zu beachten. Sie ergeben sich aus § 56 Abs. 3 GO NRW und dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen über Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretungen vom 12. November 2015.

➔ **Anforderungen an Transparenz, Nachweisführung und haushaltsmäßige Abbildung werden nicht in allen Kommunen erfüllt**

- Der Erlass verlangt für eine fehlerfreie Ermessensausübung zur Höhe und Art von Fraktionszuwendungen eine **Ermittlung des Bedarfs** sowie die Festlegung, in welchem Umfang dieser durch Geldleistungen, Sachleistungen oder Personalgestellung abgedeckt werden soll. Eine solche (regelmäßige) Bedarfsermittlung wurde innerhalb der letzten acht Jahre auskunftsgemäß jedoch nur in zwei von 28 Kommunen vorgenommen.
- Besonders ausgeprägt hingegen ist die Transparenz über die Fraktionszuwendungen. In 26 von 28 Kommunen wurden sie in einer **Anlage zum Haushaltsplan** dargestellt und es lagen **Nachweise zur Verwendung der Fraktionszuwendungen** vor.
- **Erklärungen der Vorsitzenden** zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen wurden in 25 von 28 Kommunen abgegeben. Eine sich daran anschließende umfassende **Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten bzw. die Hauptverwaltungsbeamtin** fand aber nur in 17 Kommunen statt.

## 3.4 Digitalisierung

➔ **Digitale Gremienarbeit ist bereits weit verbreitet – digitale und hybride Gremiensitzungen jedoch in nur wenigen Kommunen möglich**

- Das Umsetzungsniveau bei den digitalen Basisanforderungen der Gremienarbeit ist insgesamt hoch. **Ratsinformationssysteme** sind in allen 28 Vergleichskommunen vorhanden. Ein gestreamtes Rats-TV haben wir nur in einer Kommune vorgefunden.
- **Digitale Endgeräte** wurden den Gremienmitgliedern in 16 der 28 Vergleichskommunen durch die Verwaltungen bereitgestellt, teils unentgeltlich, teils gegen Bezahlung durch die Mitglieder der Vertretungskörperschaft.
- **Papierlose Gremienarbeit, moderne Präsentations- und Sitzungstechnik** sowie ein **leistungsstarkes WLAN** waren ebenfalls weit verbreitet. Sie fanden sich jeweils in rund drei Viertel der Kommunen und bilden dort in Verbindung mit den vorstehend genannten Elementen eine solide Grundlage für eine weitgehend digitale Gremienarbeit.
- **Technische Vorkehrungen und Regelungen** in Hauptsatzung und Geschäftsordnung zur Durchführung **digitaler und hybrider Gremiensitzungen** gemäß § 47a und § 58a GO NRW hatten jedoch nur sieben von 28 Kommunen getroffen. Der Verzicht auf die

Vorbereitung digitaler und hybrider Gremiensitzungen schränkt die Handlungsfähigkeit der Gremien in besonderen Lagen ein.

### 3.5 Wesentliche Empfehlungen

- Regelmäßig prüfen, ob die Gewährung von Aufwandsentschädigungen als ausschließliche Monatspauschale oder als Pauschalbetrag zuzüglich Sitzungsgeld wirtschaftlicher ist
- Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten und Sondersitzungen soweit wie möglich vermeiden
- Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge durch klare Zuständigkeitsregelungen entgegenwirken
- Hauptsatzungen an die aktuell geltenden Regelungen anpassen
- Bedarfsermittlung für die Fraktionszuwendungen durchführen
- Ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuwendungen durch den Hauptverwaltungsbeamten bzw. die Hauptverwaltungsbeamtin prüfen
- Möglichkeiten der digitalen Gremienarbeit zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit in Krisenlagen ausbauen

## 4. Vergabewesen



Investitionen im Baubereich stehen bei den Kommunen in NRW an der Tagesordnung. Zur Abwicklung der geplanten Baumaßnahmen ist in der Regel ein Vergabeverfahren erforderlich, das rechtssicher, wirtschaftlich und unter Beachtung des Korruptionsschutzes abzuwickeln ist. Aufgrund seiner Komplexität besteht im Vergabewesen ein erhöhtes Risiko von Rechtsverstößen. Zudem geht es oft um hohe Summen aus dem kommunalen Haushalt, häufig unter Einbindung von Fördermitteln. Fördermittelgeber verbinden ihre Zusage regelmäßig mit der Vorgabe, Vergaberecht einzuhalten.

Bei der Prüfung des Vergabewesens standen daher 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. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. In der Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW anhand von Stichproben ausgewählter Baumaßnahmen untersucht, ob und inwieweit die Kommunen die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhalten. Eine bautechnische Prüfung fand nicht statt.

Die Prüfung fand im Zeitraum 2022 bis 2024 statt und berücksichtigt die zu diesem Zeitpunkt geltende Rechtslage. Die zum 01. Januar 2026 durch den neuen § 75a GO NRW wirksam gewordene Vereinfachung des Vergabewesens im Unterschwellenbereich kommt in unserer Betrachtung daher noch nicht zum Tragen (weitere Hinweise stehen im Kapitel 4.6 Neuregelung des Vergabewesens im Unterschwellenbereich).

### 4.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Fehlende Regelungen und mangelnde Routine gefährden einheitliche, wirtschaftliche und rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren**

- Nur rund die Hälfte der geprüften Kommunen verfügten über **Regelungen** zur Durchführung von Vergabeverfahren, die der zum Prüfungszeitpunkt aktuellen Rechtslage entsprechen.
- 96 von 154 Kommunen hatten eine **zentrale Vergabestelle** eingerichtet oder nutzten die zentrale Vergabestelle eines Kreises oder einer anderen Kommune. Bei rund elf Prozent der geprüften Kommunen übernahmen externe Gesellschaften zumindest teilweise die Durchführung von Vergaben.

- Bei rund 54 Prozent der Kommunen erfolgte zumindest die formale Öffnung der Angebote (Submission) in einer zentralen Organisationseinheit (Zentrale Submissionsstelle).
- Keine der geprüften Kommunen verfügt über eine **eigene örtliche Rechnungsprüfung** (siehe Kapitel 8 Örtliche Rechnungsprüfung). Eine unabhängige fachliche Prüfung oder Begleitung der Vergabeverfahren findet daher selten statt. Nur in 13 der geprüften Kommunen gibt es entsprechende Regelungen. In den meisten dieser Fälle wurden die Vergaben im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit durch den Kreis oder eine andere Stadt durchgeführt. Die dort zuständige örtliche Rechnungsprüfung sichert die fachliche Qualität der Verfahren.

➔ **Einbindung politischer Gremien in die Vergabeentscheidung verzögert Auftragsvergaben vielerorts unnötigerweise**

- In 54 von 154 Kommunen haben wir Regelungen vorgefunden, dass die Auftragsvergabe von dem **Beschluss eines politischen Gremiums** abhängig ist. Diese Art der Gremienbeteiligung bewirkt eine unnötige Verzögerung der Vergabeverfahren.
  - Eine Beteiligung der politischen Gremien sollte sinnvollerweise bereits im Vorfeld der Ausschreibung erfolgen. Dabei können diese Kriterien für den Zuschlag festlegen. Der Rat ist zudem bereits im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung eingebunden und kann dabei sein Budgetrecht ausüben.
  - Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an ein politisches Gremium hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte zudem bereits durchlaufen. Die Angebote wurden in formaler, rechnerischer, fachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und gewertet. Unter den verbliebenen Angeboten hat die Kommune unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um **keine Ermessensentscheidung**.
  - In der Regel ist der Gremienbeschluss daher lediglich auch nur eine Bestätigung der in der Beschlussvorlage durch die Verwaltung dargelegten Zuschlagsempfehlung.
  - Häufig führt diese Vorgehensweise zu einer **hohen Anzahl an Dringlichkeitsentscheidungen** (siehe Kapitel 3.1 Gremienstruktur) oder zu Verzögerungen im Verfahren durch die erforderliche Verlängerung von Zuschlagsfristen.
- Anstelle eines förmlichen Ratsbeschlusses informieren viele Kommunen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

## 4.2 Abweichungen vom Auftragswert und Nachtragsmanagement

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Nicht jede Auftragsänderung wird jedoch über förmliche Nach-

träge abgewickelt. Geringe Mengenänderungen können formlos über Auftragsanpassungen abgebildet werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung. Die Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs bewirken eine Abweichung vom Auftragswert. Auch diese Prüfung haben wir nach der alten Rechtslage durchgeführt.

➔ **Abweichungen vom Auftragswert sind die Regel**

In unserer Prüfung konnten nicht alle Kommunen belastbare Daten zu den Auftrags- und Abrechnungssummen liefern. Deshalb enthält der interkommunale Vergleich lediglich Werte von 128 Städten und Gemeinden. Abweichungen von Auftrags- und Abrechnungswerten haben wir sowohl nach oben, als auch nach unten berücksichtigt. In der Berechnung des Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe. Die daraus ermittelte Kennzahl zur Abweichung verteilt sich wie folgt:

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022**



- Die Abweichungsquoten belegen die sinnvolle zentrale Betrachtung der durchgeführten Vergabemaßnahmen durch ein **zentrales Nachtragsmanagement**, um Ursachen der Abweichungen zu ermitteln. Die Kommunen könnten dadurch Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen erhalten. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Daraus könnten die Kommunen **Erkenntnisse zu Bieterstrategien** gewinnen.

➔ **Zentrales Nachtragsmanagement fehlt**

- Lediglich drei von 154 Kommunen erfassen Auftragsänderungen und Nachträge und werten diese systematisch aus. In 98 Prozent der Kommunen fehlen dadurch Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten oder -notwendigkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen.

## 4.3 Ergebnisse der Maßnahmenbetrachtung

Für die Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW Unterlagen zu ausgewählten Vergabeverfahren angefordert. Wir haben uns bei der Prüfung auf die Dokumentation wesentlicher Verfahrensschritte konzentriert.

### ➔ **Lückenlose Dokumentation und digitale Aktenführung sind die Ausnahme**

- Die Kommunen konnten die angeforderten Unterlagen häufig nicht vollständig oder erst nach aufwendiger Recherche bereitstellen. Ursächlich hierfür waren insbesondere mangelnde **Vorgaben zur Dokumentation** und das Fehlen einer **digitalen Aktenführung**.
- Greift die Kommune auf eine externe Vergabestelle zu, stand die Dokumentation in der Regel vollständig und digital auswertbar zur Verfügung.
- Die Kommunen kamen nicht immer ihren **Informations- und Veröffentlichungspflichten** im geforderten Umfang nach. Dem vergaberechtlichen Transparenzgrundsatz folgend sind beispielsweise die fortlaufende Veröffentlichung von Informationen über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro zu nennen. Nicht klar geregelte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe oder auch Unwissenheit der Beteiligten sind Gründe für unterbliebene Bekanntmachungen.
- Bei Auftragsänderungen und Nachträgen blieben vergaberechtliche Aspekte häufig unbeachtet. **Auftragsänderungen und Nachträge** sind nach Abschluss des Vergabeverfahrens in der Phase der Auftragsabwicklung zu bearbeiten. Diese sind regelmäßig unter Zeitdruck mit wenig Entscheidungsspielraum zu treffen. Vergaberechtliche Aspekte treten dabei häufig in den Hintergrund bzw. sind den Akteuren nicht bewusst.

## 4.4 Allgemeine Korruptionsprävention

### ➔ **Regelungen zur Korruptionsprävention häufig nicht vorhanden oder veraltet**

- Nur gut die Hälfte (51,3 Prozent) der geprüften Kommunen verfügte über **schriftliche Regelungen** in Form einer Dienstanweisung.
- Lag eine Dienstanweisung vor, war diese häufig nicht auf dem Stand der aktuellen Rechtslage (insbesondere Änderung des KorruptionsbG durch Artikel 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes und weiterer Gesetze vom 14. September 2021 (GV.NRW. S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022).
- Neben einer Dienstanweisung ist es erforderlich, dass Korruptionsprävention mehr im Alltag gelebt wird, z.B. durch regelmäßige Schulungen und konkrete Hilfestellungen für den Arbeitsalltag (FAQ-Liste, Handlungsanweisungen für den Umgang mit Geschenken, etc.).

➔ **Korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche und Dienstposten sind häufig noch nicht festgelegt**

- Lediglich 15 von 154 der geprüften Kommunen hatten gemäß § 10 Abs. 2 KorruptionsbG die **korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche** und Dienstposten intern festgelegt. Den daraus resultierenden Rechtsverstoß haben alle betroffenen Kommunen eingeräumt und teilweise noch während der Prüfung durch eine entsprechende Schwachstellenanalyse abgestellt.
- Den **Veröffentlichungspflichten** gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG kamen rund 86 Prozent der Kommunen nach. Allerdings stellten noch nicht alle die Informationen digital auf ihrer Homepage zur Verfügung – eine derartige Vorgehensweise sorgt jedoch für größtmögliche Transparenz. Der stattdessen immer noch praktizierte Hinweis auf die Möglichkeit der Einsichtnahme im Rathaus baut eher eine unnötige Hürde auf.
- Erst im Verlauf der Prüfung konkretisierte sich die nationale und landesgesetzliche Umsetzung der „**Whistle-Blower-Richtlinie**“. Die in unterschiedlichen Phasen des Umsetzungsprozesses durchgeführten Prüfungen liefern daher auch unterschiedliche Umsetzungsstände in den Kommunen. Die in den späteren Tranchen geprüften Kommunen haben fast durchgängig ein entsprechendes Hinweisgeberschutzsystem mit Hilfe ihres IT-Dienstleisters eingerichtet.

## 4.5 Sponsoring

➔ **Praxisrelevanz insbesondere im Schulbereich – Standards fehlen oft**

- Nur rund ein Drittel der Kommunen hatten verbindliche schriftliche Regelungen zum Sponsoring getroffen.
- Der Sponsoringbegriff konnte von den Kommunen oft nicht eindeutig definiert und konkreten Sachverhalten zugeordnet werden.
- In den Prüfungen zeigte sich, dass es insbesondere bei Schulen (in städtischer Trägerschaft) zur Entgegennahme von Finanzmitteln, Sach- oder Dienstleistungen zur Unterstützung oder Durchführung schulischer Aktivitäten kommt. Schulen dürfen Sponsoringmittel unter bestimmten Voraussetzungen entgegennehmen. Allerdings benötigen sie dafür die **Zustimmung des Schulträgers**. Diese wurde allerdings meist aus Unkenntnis nicht eingeholt.

## 4.6 Neuregelung des Vergabewesens im Unterschwellenbereich

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 9. Juli 2025 mit dem neuen § 75a GO NRW umfassende Änderungen im Vergaberecht beschlossen. Ab dem 1. Januar 2026 entfallen die „Kommunalen Vergabegrundsätze NRW“. Damit sind die öffentlichen Auftraggeber nicht mehr an die UVgO und die VOB/A gebunden. Automatisch sind zudem eventuell bestehende interne Regelungen für Unterschwellenvergaben außer Kraft gesetzt.

Die Neuregelung entbürokratisiert das Vergabewesen und eröffnet den Kommunen weitreichende Vereinfachungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Beschränkt werden diese lediglich durch die Vorgabe, dass Vergaben nach den Grundprinzipien Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Sparsamkeit, Transparenz und Gleichbehandlung erfolgen müssen.

Die Kommunen stehen damit in der Verantwortung, die Einhaltung dieser Grundprinzipien sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sind unsere vorangegangenen Ausführungen zur Organisation des Vergabewesens und den Ergebnissen der Maßnahmenbetrachtung (z. B. Dokumentationspflichten) auch für künftige Beschaffungen im Unterschwellenbereich relevant. Dies dient nicht zuletzt auch dem Schutz der mit der Durchführung der beauftragten Beschäftigten.

Abschließend weisen wir in diesem Zusammenhang auf unsere Muster-Vergabedienstanweisung hin, die auf der gpaNRW-Homepage zum Download zur Verfügung steht ([direkter Link](#)).

## 4.7 Wesentliche Empfehlungen

- Einheitliche, handlungsleitende Vorgaben zur wirtschaftlichen, rechtssicheren Abwicklung der Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich treffen
- Handlungsempfehlungen für die Durchführung von Vergaben im Unterschwellenbereich, zum Schutz der Beschäftigten und zur Sicherstellung einheitlicher Rahmenbedingungen für die Bietenden bereitstellen
- Wesentliche Verfahrensschritte und die Begründung verfahrensleitender Entscheidungen lückenlos und einheitlich dokumentieren
- Eine unabhängige fachliche Kontrolle bzw. Begleitung der Vergaben einrichten
- Nachtragsmanagement etablieren
- Vergabeentscheidung nicht von einem politischen Beschluss abhängig machen, sondern die Gremien ggf. vorab einbinden und regelmäßig über erfolgte Vergaben informieren
- Korruptionsprävention durch Dienstanweisung, regelmäßige Schulungen und konkrete Hilfestellungen für den Arbeitsalltag stärken
- Alternativ Ansprechperson als niederschwellige Kontaktmöglichkeit bei Fragen oder Verdachtsfällen benennen

## 5. IT an Schulen



Die Kommunen als Schulträger haben gemäß § 79 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW - SchulG) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung für den Schulbetrieb zur Verfügung zu stellen. Hierbei soll die Digitalisierung dazu beitragen, dass die IT-Ausstattung der Schulen gut in den Unterricht bzw. die pädagogische Arbeit eingebunden werden kann.

Dabei befinden sich Schulträger und Schulen in einem Spannungsfeld zwischen dem pädagogisch Wünschenswerten, dem technisch Machbaren, der Finanzierbarkeit, der zeitlichen Realisierbarkeit sowie den Anforderungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes. Diese Aspekte hat die gpaNRW in der Prüfung analysiert, um gegebenenfalls Lösungs- und Optimierungsansätze aufzuzeigen.

### 5.1 Steuerung

Die gpaNRW hat fünf Anforderungen an eine systematische Steuerung definiert und deren Umsetzung in der Prüfung analysiert.

- ➔ **Steuerung aufgrund strategischer und konzeptioneller Defizite vielfach erschwert – festgelegte Prozess- und Ausstattungsstandards bilden noch die Ausnahme**

#### Überblick über die Anforderungen an die IT-Steuerung für die Schulen 2022/2023

Anforderung	Anzahl Kommunen, die die Anforderung <u>voll</u> erfüllen
<b>Medienentwicklungsplanung:</b> Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.	71 von 154
<b>Ausstattungsprozess:</b> Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.	35 von 154

Anforderung	Anzahl Kommunen, die die Anforderung <u>voll</u> erfüllen
<b>Ressourcenüberblick:</b> Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.	46 von 154
<b>Rollen und Verantwortung:</b> Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support <sup>3</sup> , verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.	84 von 154
<b>Informationsaustausch:</b> Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.	59 von 154

- In nahezu allen Kommunen lagen zum Prüfungszeitpunkt **technisch-pädagogische Einsatzkonzepte** der Schulen vor. Diese waren Zuwendungsvoraussetzung für eine Förderung nach dem Digitalpakt NRW<sup>4</sup>. Vielen Schulen fehlten jedoch die vom Land NRW geforderten weitergehenden **pädagogischen Medienkonzepte** als Grundlage für die Förderung des Kompetenzaufbaus der Schülerinnen und Schüler. Isoliert sind beide Konzepte ohne konkrete Projektpläne und Kostenkalkulationen jedoch keine ausreichende Grundlage für eine langfristige Steuerung.
- Fast alle Kommunen koordinierten die Bedarfe der Schulen und die resultierenden Beschaffungen an zentraler Stelle. Ein verbindlicher **Ausstattungsprozess** zur Gewährleistung eines einheitlichen Ausstattungsstandards bleibt aber die Ausnahme. Auch dies erschwert die Steuerung und die Administration der schulischen IT-Landschaft.
- Ein Überblick über die eingesetzte **Ausstattung und deren Kosten** konnte in rund 40 Prozent der Kommunen nur mit teils unverhältnismäßig hohem Aufwand erstellt werden. Diese mangelnde Transparenz erschwert Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

➔ **Pragmatische Lösungen im First-Level-Support belasten kommunale Haushalte**

- **Rollen und Verantwortlichkeiten** sind in vielen Kommunen definiert. Demnach übernehmen in der Regel Lehrkräfte den First-Level-Support. Teilweise musste aber z. B. aufgrund von Stellenvakanzen oder unzureichendem Fachwissen der Lehrkräfte auch der überwiegende Teil des First-Level-Supportes vom Schulträger übernommen werden. Die Aufwendungen hierfür trägt dann trotz fehlender Zuständigkeit die Kommune.
- Ein regelmäßiger **Informationsaustausch** zwischen den Akteuren fand in nahezu allen Kommunen statt, allerdings oft anlassbezogen und nicht in Form interdisziplinärer Arbeitskreise. Dies kann zu Informationsdefiziten führen, die sich z. B. auf die IT-Sicherheit auswirken können (siehe Kapitel 5.3 IT-Sicherheit).

<sup>3</sup> First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten. Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung.

<sup>4</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Digitalisierung der Schulen in Nordrhein-Westfalen (RL DigitalPakt NRW) für Maßnahmen an Schulen und in Regionen - Runderlass des Ministeriums für Schule und Bildung vom 11. September 2019 (ABI. NRW. 09/19)

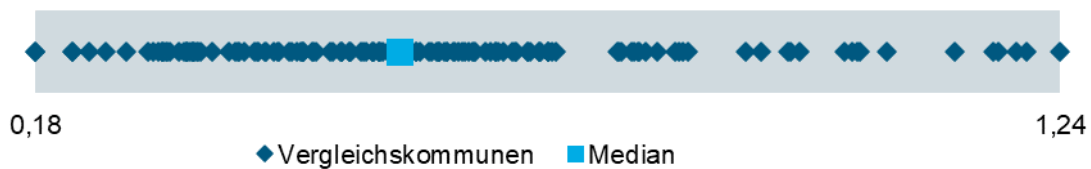
- In der Gesamtbetrachtung ist die Steuerung damit schwächer ausgeprägt als in den Kreisen, kreisfreien Städten sowie den großen kreisangehörigen Kommunen, in denen wir dieses Handlungsfeld ebenfalls betrachtet haben.

## 5.2 Stand der Digitalisierung

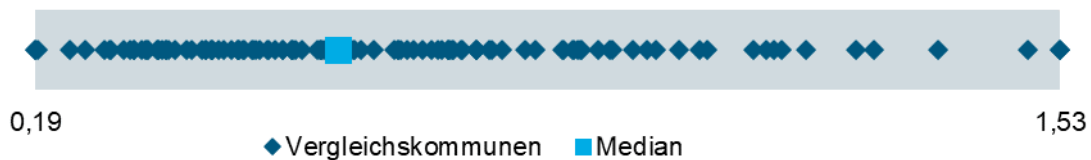
Die gpaNRW hat den Stand der Digitalisierung erhoben, nicht aber bewertet. Gegenstand der Prüfung war vielmehr, ob der Schulträger unter Beachtung haushaltswirtschaftlicher Möglichkeiten und technischer Aspekte den pädagogischen Anforderungen der Schulen gefolgt ist.

### ➔ Digitalisierung der Schulen auf gutem Weg

#### IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler Grundschulen Schuljahre 2021/2022 und 2022/2023<sup>5</sup>



#### IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler weiterführende Schulen Schuljahre 2021/2022 und 2022/2023



- Bei der Hälfte der Grundschulen entfielen auf eine Schülerin bzw. einen Schüler 0,56 IT-Endgeräte (Median). In den weiterführenden Schulen lag der Median mit 0,49 IT-Endgeräten etwas darunter.
- In fast allen Grund- und weiterführenden Schulen werden bevorzugt Tablets als **IT-Endgeräte** für pädagogische Zwecke eingesetzt. Obwohl ein Ausstattungsprozess vielfach nicht verbindlich beschrieben ist, ist die Ausstattung in den meisten Fällen aufgrund gelebter Praxis homogen (siehe Kapitel 5.1 Steuerung).

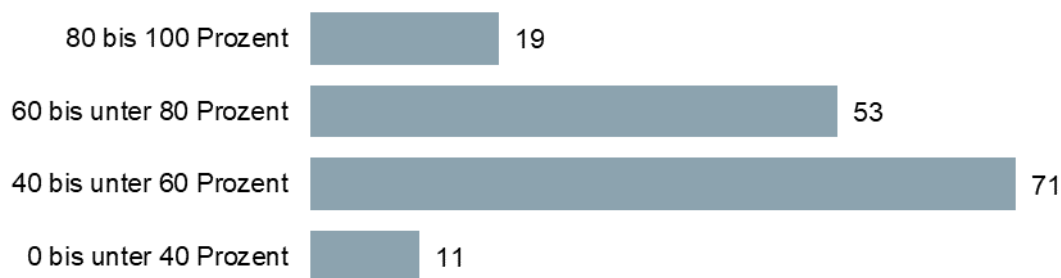
<sup>5</sup> Die Grafiken bilden die Verhältnisse beider Schuljahre zusammengefasst ab.

- Die Schulen sind größtenteils mit einer **Internet-Bandbreite** angebunden, die eine gleichzeitige Internet-Nutzung mehrerer IT-Endgeräte störungsfrei ermöglicht. Vorhandene Defizite konnten im Prüfungszeitraum meist bereits behoben werden.
- Im Median waren sowohl in den Grundschulen als auch in den weiterführenden Schulen bereits rund 70 Prozent der Klassen- und Unterrichtsräume mit **Präsentationsgeräten** ausgestattet. Überwiegend handelt es sich dabei um interaktive Whiteboards/Tafeln und Beamer. Großformatige Bildschirme, Dokumentenkameras und Visualizer sind die Ausnahme.
- Die IT-Ausstattung orientiert sich überwiegend an den technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten der Schulen und – soweit vorhanden – den pädagogischen Medienkonzepten.
- Das Alter der Geräte lag nach Auskunft der Kommunen zwischen wenigen Monaten und sechs Jahren. Teils wurde damit die wirtschaftliche Nutzungsdauer erreicht oder überschritten. Aufgrund **haushaltswirtschaftlicher Restriktionen** verzichteten die Kommunen zum Prüfungszeitpunkt jedoch weitgehend auf Ersatzbeschaffungen. Hierbei spielten zudem Erwartungen an Fördermöglichkeiten nach dem DigitalPakt NRW 2.0 eine Rolle.

## 5.3 IT-Sicherheit

➔ **IT-Sicherheit insbesondere im konzeptionellen Bereich schwach ausgeprägt**

### Erfüllungsgrad IT-Sicherheit in Prozent Schuljahr 2022/2023



- In Anlehnung an die Vorgaben des BSI<sup>6</sup>-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW zur Beurteilung der IT-Sicherheit 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllte **weniger als 59 Prozent dieser Sicherheitsanforderungen**.
- Die IT-Sicherheit basiert häufig auf informellen Strukturen. Übergreifende **IT-Sicherheitsleitlinien sowie spezifische Konzepte** waren nur vereinzelt vorhanden. Dies hat zur

<sup>6</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Folge, dass die Hälfte der Kommunen weniger als 54 Prozent der Anforderungen im konzeptionellen Bereich erfüllt. Defizite bestanden insbesondere im IT-Sicherheitsmanagement und in der Notfallvorsorge.

- Die **räumliche IT-Sicherheit** wies mit einem Erfüllungsgrad von knapp 54 Prozent im Median bei den meisten Kommunen ebenfalls **teils erhebliche Mängel** auf. Serverräume waren häufig unzureichend gesichert, Zugangskontrollen fehlten und brandschutzrechtliche Anforderungen wurden teilweise nicht eingehalten. Zudem bestanden Risiken durch unsachgemäße Nutzung der Räume sowie durch äußere Einflüsse (z. B. Wasserleitungen).
- Insbesondere letztgenannter Punkt verdeutlicht die Notwendigkeit, auch das kommunale Gebäudemanagement in einen systematischen Informationsaustausch einzubeziehen (siehe Kapitel 5.1 Steuerung).

## 5.4 Wesentliche Empfehlungen

- Medienentwicklungspläne als zentrales strategisches Steuerungsinstrument etablieren und konsequent nutzen
- Transparenz über die schulische IT-Ausstattung und deren Kosten herstellen
- Ausstattungsprozess und -standards verbindlich definieren und fortlaufenden, systematischen Informationsaustausch aller Beteiligten gewährleisten
- Zuständigkeiten und Rollen für den Support der schulischen IT-Ausstattung klar und verbindlich festlegen
- Umfassende IT-Sicherheitskonzepte entwickeln und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen

## 6. Ordnungsbehördliche Bestattungen



Die örtliche Ordnungsbehörde hat eine Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme (Ordnungsbehördliche Bestattung) zu veranlassen, wenn die zur Bestattung verpflichteten Angehörigen nicht ermittelbar sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen. Zuständig ist gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz - BestG NRW) die Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

Die gpaNRW hat analysiert, wie die Ordnungsbehörden diese Pflichtaufgabe steuern und organisieren und ob die Kommunen hierbei rechtmäßig und wirtschaftlich handeln. Hierzu haben wir auch die Verfahrensstandards beurteilt.

### 6.1 Rechtmäßigkeit und Verfahrensstandards

Bei der Aufgabenerfüllung sind insbesondere die Vorgaben des BestG NRW zu den bestattungrechtlichen Fristen nach §§ 11 und 13 BestG NRW und zur Art der Bestattung nach § 12 BestG NRW zu beachten. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die als Ersatzvornahme erfolgen, sind zudem die Regelungen nach §§ 55 ff. des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der dazu ergangenen Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW) relevant.

➔ **Bestattungen erfolgen weitestgehend fristgerecht, jedoch Rechtsverstöße in mehr als jeder zweiten Kommune**

- Die verglichenen Kommunen hielten die **bestattungrechtlichen Fristen** nach §§ 11 und 13 BestG NRW grundsätzlich ein.
- 92 der 154 Kommunen bearbeiteten die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen **nicht vollständig rechtmäßig**.
- Rund 23 Prozent der Kommunen beachteten im Wege einer Ersatzvornahme nicht das **gestreckte Vollstreckungsverfahren** nach § 55 Abs. 1 VwVG NRW. Sie veranlassten die Urnenbeisetzung zeitgleich mit der Einäscherung im Sofortvollzug (§ 55 Abs. 2 VwVG NRW).

- Bis auf wenige Ausnahmen beachteten die Vergleichskommunen die rechtlichen Vorgaben zur **Art der Bestattung** nach § 12 BestG NRW. Feuerbestattungen waren die dominierende Bestattungsart.

#### ➔ **Handlungsbedarf bei Verwaltungsgebühren gegeben**

- 58 der 154 Kommunen erhoben nach einer durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme keine **Verwaltungsgebühr** von den Bestattungspflichtigen. 14 der 154 Kommunen setzten keine differenzierte, dem Einzelfall angemessene, Verwaltungsgebühr fest. Die dann gewählte pauschale Verwaltungsgebühr bewegte sich meist am unteren Gebührenrahmen.
- Neun von 154 Kommunen beachteten bei der Abwicklung ordnungsbehördlicher Bestattungen nicht die Vorschriften der **ordnungsgemäßen Rechnungslegung**, wonach sämtliche Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen über den kommunalen Haushalt zu buchen sind.

#### ➔ **Fehlende Verfahrensstandards erschweren einheitliche und rechtssichere Bearbeitung**

- Die Vergleichskommunen haben **überwiegend wenig Routine** bei der Fallbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungen, da diese selten vorkommen. Etwa ein Viertel der Kommunen hat im maßgeblichen Vergleichsjahr keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt. Je kleiner die Kommune, desto geringer ist in der Regel die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen.
- 80 Prozent der Kommunen verfügten über **keine schriftlichen Verfahrensstandards** oder Checklisten. Dies erschwert eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle – auch im Vertretungsfall. Wie wichtig solche Werkzeuge sind, verdeutlicht der hohe Anteil der Kommunen, die ordnungsbehördliche Bestattungen nicht vollständig rechtmäßig erledigten.

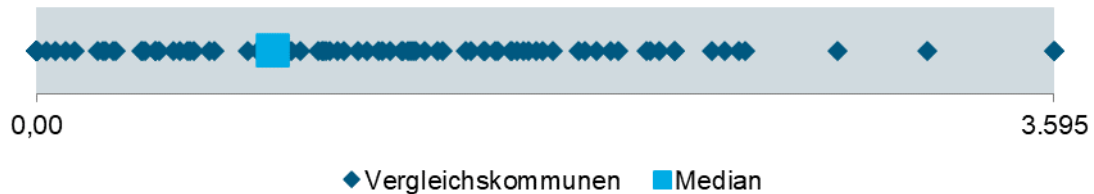
## 6.2 Fehlbetrag

#### ➔ **Große Spannweite bei Fehlbetrag – dieser ist nur in Teilen durch Kommune steuerbar**

- Mit einer Ausnahme machten die Kommunen ihre **Kostenerstattungsansprüche** gegenüber den Bestattungspflichtigen geltend, um den Fehlbetrag niedrig zu halten.
- 37 Prozent der Vergleichskommunen führten vor der Beauftragung eines Bestattungsunternehmens keine regelmäßigen regionalen **Preisvergleiche bzw. Bieterwettbewerbe** durch. Diese sind im Interesse einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung jedoch relevant.

- Weitere Aspekte, die den Fehlbetrag beeinflussen, hängen stark vom Einzelfall ab - insbesondere bei einer geringen Falldichte.

#### Fehlbetrag je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021/2022



- 27 der 112 Kommunen mit durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen konnten 2021 ihre Aufwendungen vollständig refinanzieren und wiesen daher keinen Fehlbetrag aus.
- Der Median beträgt 858 Euro.
- Das Maximum von 3.595 Euro resultierte aus einer Kombination hoher Bestattungsaufwendungen (einschließlich der regelmäßig teureren Erdbestattung) ohne Refinanzierungsmöglichkeiten.

### 6.3 Wesentliche Empfehlungen

- Ordnungsbehördliche Bestattungen im Wege einer Ersatzvornahme im gestreckten Vollstreckungsverfahren durchführen
- Angemessene Verwaltungsgebühren innerhalb des geltenden Gebührenrahmens erheben
- Regelmäßige Markterkundungen beziehungsweise Preisabfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen durchführen
- Verfahrensabläufe verschriftlichen und Checkliste zur Fallbearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle nutzen

## 7. Friedhofswesen



Die Bestattungskultur befindet sich im Wandel. Urnenbestattungen und andere platzsparende Grabarten erleben eine hohe Nachfrage und haben die Bedeutung der Erdgräber zurückgedrängt. Infolgedessen nehmen auf zahlreichen Friedhöfen die Flächenanteile zu, die nicht mehr für Bestattungen benötigt werden. Dies stellt die kommunalen Friedhofsverwaltungen – die sich zugleich in einer Wettbewerbssituation mit konfessionellen und privaten Anbietern befinden – vor erhebliche Herausforderungen und erfordert auch politische Weichenstellungen, die erst langfristig wirken.

Für die gpaNRW gab dies Anlass der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die Kommunen diese strategischen Entscheidungen bereits getroffen haben, wie sie diese operativ umsetzen und welche Handlungsoptionen noch bestehen. Es ist der gpaNRW dabei bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist und die Friedhöfe neben ihrer Bestattungsfunktion noch weitere öffentliche Funktionen erfüllen.

### 7.1 Friedhofsstrukturen

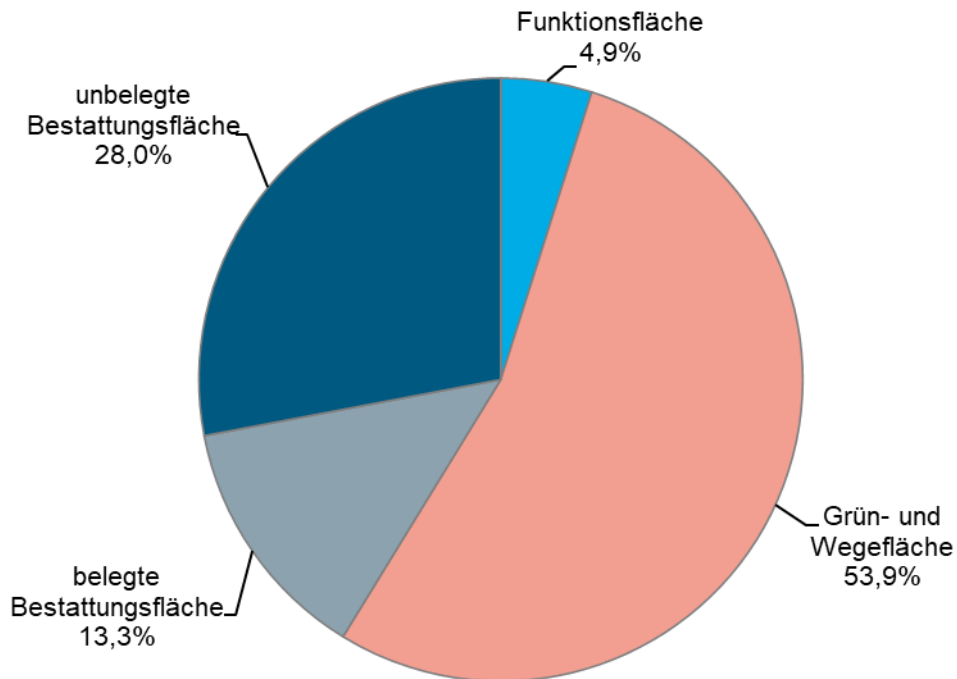
#### ➔ Hohe Verbundenheit zu den örtlichen Friedhöfen erkennbar

- Anzahl und Flächen der kommunalen Friedhöfe zeigen eine hohe Bandbreite. Die historisch gewachsene Siedlungsstruktur sowie das Angebot privater und konfessioneller Friedhöfe beeinflussen das in der Prüfung betrachtete kommunale Friedhofsangebot.
- In der Prüfung zeigte sich eine **hohe örtliche Verbundenheit** zu den kommunalen Friedhöfen. Bei ungefähr der Hälfte der Vergleichskommunen betrug der Anteil der kommunalen Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl mindestens 70 Prozent.

## 7.1.1 Entwicklung der Friedhofsflächen

- ➔ **Immer geringer werdender Flächenanteil muss die Kostendeckung erwirtschaften – Friedhofsentwicklungskonzepte nur in wenigen Kommunen vorhanden**

### Durchschnittliche Verteilung der Friedhofsfläche



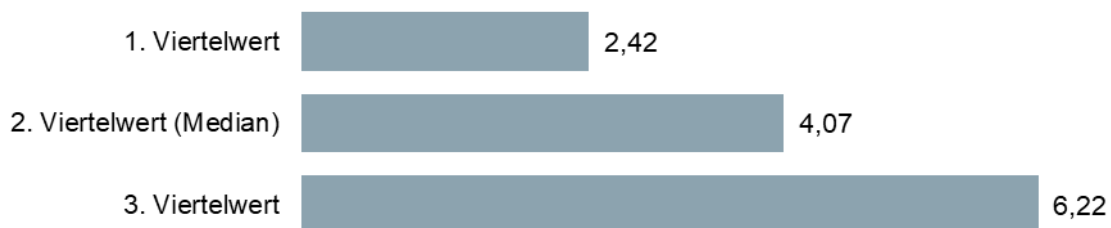
- Durchschnittlich sind rund **13 Prozent der kommunalen Friedhofsflächen durch Gräber belegt**. Die übrigen Flächen entfallen auf unbelegte Bestattungsflächen, Grün- und Wegeflächen sowie Funktionsflächen wie z. B. Trauerhallen, Parkplätze und Bauhofflächen.
- Bei den geprüften Kommunen fand im Median **nur noch rund ein Drittel der Bestattungen in Erdgräbern** statt. Die Mehrzahl der Bestattungen entfiel auf Urnengräber mit deutlich geringerem Flächenbedarf. Die **belegte Bestattungsfläche** war infolgedessen **überall rückläufig**.
- Die mittelfristig auslaufenden Nutzungsrechte für Erdgräber überstiegen die jährlichen Grabneuvergaben im Median um mehr als das Dreifache. Dies führt fast überall zu **Lücken in den aktiven Grabfeldern**, was alternative Folgenutzungen erschwert und die gebührenrelevanten Kosten der Friedhofsunterhaltung erhöht.
- Nur wenige Kommunen begegneten dieser Entwicklung mit umfassenden **Friedhofsentwicklungskonzepten**. Allerdings existierten vielfach Einzelmaßnahmen zur zukünftigen

Friedhofsplanung und -gestaltung, beispielsweise durch Einschränkung von Verlängerungsmöglichkeiten und Schließung von Grabfeldern, Entwidmung von Friedhofsflächen bis hin zur Umnutzung ganzer Friedhöfe.

## 7.1.2 Grün- und Wegeflächen

### ➔ Eingeschränkte Flächen- und Kostentransparenz sowie Steuerungsdefizite bei Grün- und Wegeflächen in zahlreichen Kommunen

#### Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021/2022



Der gpaNRW liegen für diese Kennzahl 74 Vergleichswerte vor, da nicht alle geprüften Kommunen Daten zur Verfügung stellen konnten.

- Die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen stellten im Median einen Anteil von 44 Prozent der Gesamtkosten des Friedhofswesens dar und sind somit von **hoher Steuerungsrelevanz**.
- Für eine gezielte Steuerung der Grün- und Wegepflege benötigen die Kommunen genaue **Daten zu den Grün- und Wegeflächen sowie zu den Kosten für die Unterhaltung** dieser Flächen. Die entsprechenden Daten lagen **nur bei rund 60 Prozent** der Kommunen vor (siehe auch das folgende Kapitel 7.2 Friedhofsmanagement).
- Bei drei Viertel der geprüften Kommunen bestanden bei der Pflege und Unterhaltung von Grün- und Wegeflächen **organisatorische Defizite**. Diesen Kommunen fehlten beispielsweise konzeptionelle Planungen, Wirtschaftlichkeitsvergleiche und definierte Pflegestandards.

## 7.2 Friedhofsmanagement

### ➔ Friedhofsmanagement oft pragmatisch organisiert – zielorientierte Steuerung und Öffentlichkeitsarbeit noch optimierbar

- Die kleinen kreisangehörigen Kommunen ordnen die Aufgaben und Prozesse rund um das Friedhofswesen **unterschiedlichen Organisationseinheiten** zu. So findet sich die

Gebührenkalkulation oft in der Kämmerei, operative Arbeiten auf den Friedhöfen liegen meist in der Zuständigkeit der Baubetriebshöfe. Teilweise sind operative Aufgaben extern vergeben.

- Wir haben im Allgemeinen **gut geregelte Schnittstellen, Aufgabenabgrenzungen und Prozesse** vorgefunden. Nur in wenigen Ausnahmen gab es Verbesserungspotenziale bei der Abstimmung der Beteiligten.
- **Strategische Ziele** waren bei etwa der Hälfte der Kommunen nicht vorhanden oder nicht verschriftlicht. Mangels definierter Ziele setzten die Kommunen Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung überwiegend nicht ein. Selbst wenn Ziele vorhanden waren, fehlte es zum Teil an Kennzahlen.
- Zur Entwicklung der kommunalen Friedhöfe sowie zur Zielerreichung wurden üblicherweise **keine regelmäßigen Berichte** erstellt, die Grundlage für Steuerungsentscheidungen sein könnten.
- In etwa der Hälfte der geprüften Kommunen haben wir Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der **Öffentlichkeitsarbeit** festgestellt. Fast alle Kommunen informieren zumindest grundlegend über die eigene Website. Flyer, Friedhofswegweiser o. ä. werden aber selten eingesetzt oder sind nicht aktuell.

➔ **Einsatz von Fachsoftware verbreitet – fehlende digitale Friedhofspläne erschweren aber die Steuerung**

- Nahezu alle geprüften Kommunen setzten für die Verwaltung ihres Friedhofswesens ein entsprechendes **Fachverfahren** ein.
- Ein **Grünflächeninformationssystem (GIS)** war in 25 Prozent der Kommunen nicht vorhanden oder wurde nicht für Friedhofsbelange eingesetzt. In diesen Fällen stehen der Friedhofsverwaltung keine aktuellen digitalen Pläne der Friedhöfe zur Verfügung, sodass z. B. eine Steuerung der Belegung der Bestattungsfläche und Pflege der Grün- und Wegflächen erschwert ist.

## 7.3 Gebühren

➔ **Gebührenrechtliche und betriebswirtschaftliche Möglichkeiten in der Gebührenkalkulation vielfach ungenutzt**

Der dargestellte Kostendeckungsgrad wird aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten gebildet. Der öffentliche Grünanteil wird als Ertrag aus dem kommunalen Haushalt angesehen und nicht als gebührenrelevanter Erlös berücksichtigt.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021/2022



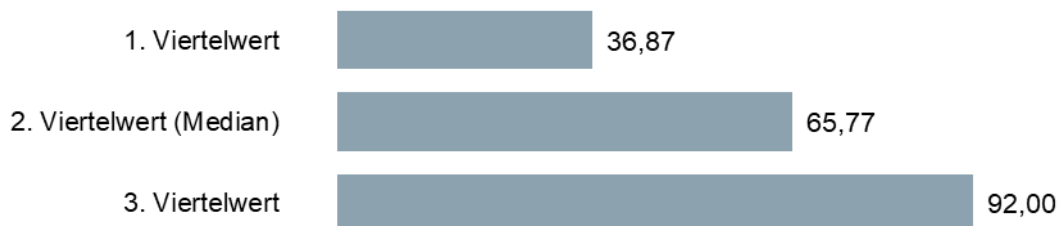
Der gpaNRW liegen für diese Kennzahl 118 Vergleichswerte vor, da nicht alle geprüften Kommunen Daten zur Verfügung stellen konnten.

- Im Median standen Gesamtkosten von rund 299.000 Euro Gebührenerlöse von rund 223.000 Euro gegenüber. Somit verblieb ein **mittlerer Fehlbetrag von 66.000 Euro**, der neben dem Anteil öffentlichen Grüns aus Mitteln des allgemeinen Haushalts zu tragen ist.
- In rund einem Drittel der Kommunen wurden Friedhofsgebühren **nicht regelmäßig überprüft oder angepasst**. In diesen Fällen wurde der Kalkulationszeitraum von maximal drei Jahren überschritten oder der in § 6 des Kommunalabgabengesetzes (KAG NRW) geregelte Ausgleich von Kostenüber- und -unterdeckungen fand nicht statt.
- Nur wenige Kommunen schöpften die Möglichkeiten einer **Äquivalenzziffernkalkulation** voll aus. Diese ermöglicht – neben dem klassischen Flächenmaßstab – die Verteilung der wirtschaftlichen Vorteile von Grabarten auf die Nutzungsberechtigten (z. B. Zugänglichkeit der Grabstelle, Verlängerungsmöglichkeit bei Wahlgräbern).

#### ➔ Kommunale Trauerhallen meist wenig genutzt und defizitär

- Auf nahezu jedem kommunalen Friedhof befindet sich eine Trauerhalle. Bei der Hälfte der Kommunen wurden Trauerhallen **maximal bei jeder zweiten Bestattung genutzt**.
- Viele Bestattungsunternehmen bieten eigene Verabschiedungsräume an. Auch in Kirchen finden Abschiedsveranstaltungen statt. Zudem sind kommunale Trauerhallen oftmals renovierungsbedürftig und Gestaltung, Einrichtung sowie Medientechnik wenig wettbewerbsfähig.

### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021/2022



Der gpaNRW liegen für diese Kennzahl 103 Vergleichswerte vor, da nicht alle geprüften Kommunen Daten zur Verfügung stellen konnten.

- Die Kostendeckungsgrade sind **breiter gestreut** als die Kostendeckungsgrade des Friedhofswesens. Im Median wurden **nur knapp 66 Prozent der Kosten der Trauerhallen** durch Gebührenerlöse **gedeckt**. Auch hier ist die Unterdeckung aus Mitteln des allgemeinen Haushalts zu finanzieren.
- Einzelne Kommunen haben die Nutzung der Trauerhallen angepasst und vermieten die Räumlichkeiten an Bestatter oder nutzen die Gebäude als Kolumbarium.

## 7.4 Wesentliche Empfehlungen

- Strategische Friedhofsentwicklungsplanung unter Einbeziehung der Nachfrageentwicklung etablieren und geeignete Maßnahmen z. B. zur Belegungssteuerung ableiten
- Ziele definieren, geeignete Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung einsetzen und Veränderungen auf Basis eines Berichtswesens frühzeitig initiieren
- Datenlage zu den kommunalen Friedhöfen verbessern und Sachinformationen mit geografischen Informationen in einem Grünflächeninformationssystem zusammenführen
- Über mehrere Kanäle (Internet, Printmedien) über aktuelle Friedhofsleistungen informieren und aktiv für eigene Leistungen werben, um Bestattungszahlen zu stabilisieren
- Benutzungsgebühren gemäß § 6 KAG mittels Äquivalenzziffernkalkulation regelmäßig kalkulieren und dabei Kostenüber- und -unterdeckungen berücksichtigen
- Alternative Nutzungen für Trauerhallen entwickeln und diese bei geringer Nutzung gegebenenfalls aufgeben
- Pflegekonzepte für die Grün- und Wegeflächen erstellen und Pflegestandards definieren, geeignete Flächen pflegeleicht umgestalten

## 8. Örtliche Rechnungsprüfung



Die Örtliche Rechnungsprüfung ist ein unabhängiges Kontrollorgan, das die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns in den Blick nimmt. Für die kleinen kreisangehörigen Kommunen gibt es – anders als für die kreisfreien Städte, die großen und mittleren kreisangehörigen Kommunen, die Kreise und die beiden Landschaftsverbände – keine Pflicht zur Einrichtung einer Örtlichen Rechnungsprüfung. Es besteht auch keine Verpflichtung, mit einer anderen Örtlichen Rechnungsprüfung zusammenzuarbeiten.

Vielmehr setzt der Landesgesetzgeber auf Freiwilligkeit. Nach § 101 Abs. 1 GO NRW können Kommunen ohne Örtliche Rechnungsprüfung einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen, sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers bedienen oder einen Wirtschaftsprüfer bzw. eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragen.

Im Handlungsfeld Örtliche Rechnungsprüfung verfolgte die gpaNRW daher das Ziel, eine flächendeckende Transparenz darüber herzustellen, wie und von wem die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen wahrgenommen werden bzw. inwiefern diese überhaupt einer Prüfung unterliegen. Dazu haben wir über eine Online-Befragung das individuelle Vorgehen der Kommunen in diesem Handlungsfeld erhoben.

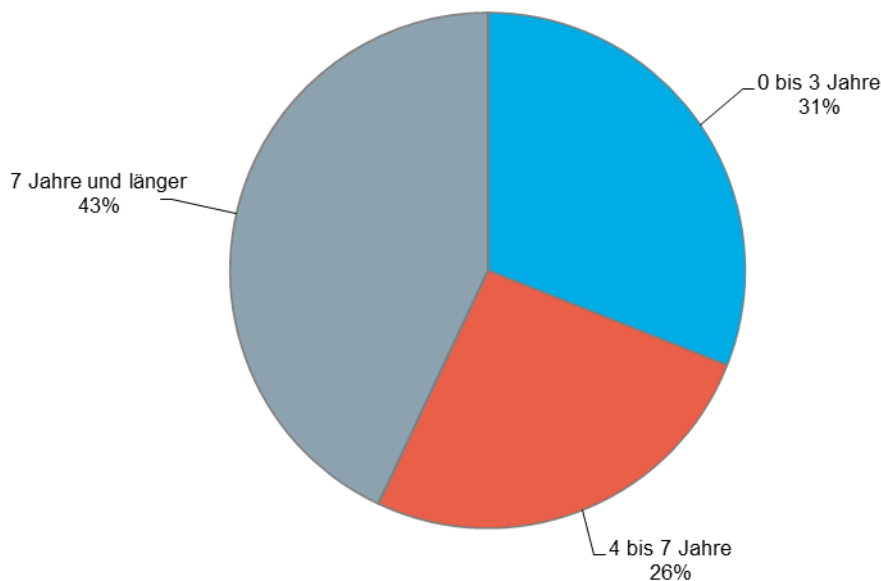
### 8.1 Jahresabschlussprüfung gemäß § 102 GO NRW

Keine Kommune des Segments verfügt über eine eigene Örtliche Rechnungsprüfung. Die gpaNRW hat daher erhoben, wer die nach § 102 GO NRW pflichtige Prüfung des Jahresabschlusses durchführt.

➔ **Pflichtige Prüfung des Jahresabschlusses erfolgt meist durch Wirtschaftsprüfer – lange Beauftragungszeiträume kritisch**

- 151 von 154 Kommunen hatten im jeweils betrachteten Jahr (entweder 2021 oder 2022) einen Jahresabschluss prüfen lassen. 122 dieser Kommunen (81 Prozent) beauftragten hierfür einen **Wirtschaftsprüfer bzw. ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen**.

### Beauftragungszeitraum Wirtschaftsprüfer/ Wirtschaftsprüfungsunternehmen



- In 52 dieser 122 Kommunen (43 Prozent) bestand eine **Beauftragung desselben Wirtschaftsprüfers/-prüfungsunternehmens** seit sieben oder mehr Jahren. Nach § 102 Abs. 2 GO NRW soll der Abschlussprüfer nach fünf aufeinanderfolgenden Jahresabschlüssen gewechselt werden. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung hat diese Regelung in seinen „Häufigen Fragen & Antworten“ zum 3. NKFVG NRW<sup>7</sup> dahingehend konkretisiert, dass ein Wechsel der konkret mit der Prüfung befassten Person ausreichend ist (interne Rotation).
- Bei der **erweiterten Jahresabschlussprüfung** wird auch die **Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft** geprüft. Sie ist bei Kommunen – anders als bei Eigengesellschaften, Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen – nicht gesetzlich verpflichtend. Nur in fünf der 122 Kommunen fand eine solche optionale Prüfung statt.
- Lediglich zehn Kommunen (rund sechs Prozent) haben die **Rechnungsprüfung des Kreises** im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit in Anspruch genommen. Weitere zwei Kommunen (rund ein Prozent) haben die örtliche **Rechnungsprüfung einer anderen Kommune** mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragt.
- In vier Kommunen hat der **Rechnungsprüfungsausschuss** von seinem Recht Gebrauch gemacht, den Jahresabschluss der Kommune selbst zu prüfen.

<sup>7</sup> Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW) vom 05. März 2024

## 8.2 Optionale Prüfungen gemäß § 104 GO NRW

### ➔ **Optionale Prüfungen finden nur in sehr wenigen Kommunen statt – Prüfungslücken insbesondere bei Vergabe- und Programmprüfungen**

- **Prüfungsaufgaben nach § 104 Abs. 1 GO NRW** sind verpflichtend, sofern eine Örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet ist. Sie sind bei kleinen kreisangehörigen Kommunen daher optional und wurden im jeweils betrachteten Jahr (2021 oder 2022) nur in sehr wenigen Kommunen durchgeführt:
  - Lediglich zehn von 154 Kommunen gaben an, dass eine **dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung** erfolgt. In zwei Kommunen fand eine unvermutete Kassenprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer statt.
  - Eine Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des **internen Kontrollsystems (IKS)** wurde in nur sechs Kommunen durchgeführt.
  - Eine **Prüfung der Vergaben** fand bei lediglich drei Kommunen statt (siehe auch Kapitel 4.1 Organisation des Vergabewesens). Eine begleitende oder nachgehende Prüfung von Bauvorhaben gab es in acht Kommunen.
  - Während die gpaNRW gemäß § 94 Abs. 2 GO NRW die Zulassungsprüfung bei Finanzverfahren durchführt, fällt eine Prüfung der individuellen Einstellungen vor Ort (Customizing) in die Zuständigkeit der Örtlichen Rechnungsprüfung. Eine solche **Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung** hat lediglich eine Kommune durchgeführt.
- Auch die weiteren **optionalen Prüfungen nach § 104 Abs. 2 GO NRW** spielten in der Praxis keine wesentliche Rolle. Hierunter fallen insbesondere **Produktprüfungen**. Sie dienen der Überprüfung, ob eine Dienstleistung der Verwaltung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erbracht wird.

## 8.3 Einbindung des Rechnungsprüfungsausschusses

### ➔ **Einbindung des Rechnungsprüfungsausschusses erfolgt in aller Regel anlassbezogen – kurz- und mittelfristige Prüfungsplanung findet nicht statt**

- Ein **Jahresprüfplan** und eine **mehrfährige risikoorientierte Prüfungsplanung** wurden dem Rechnungsprüfungsausschuss in keiner Kommune vorgelegt.
- In 90 der 154 Kommunen tagte der Rechnungsprüfungsausschuss in den betrachteten Jahren lediglich einmal, in der Regel zur Beratung der Jahresabschlussprüfung.

- In 32 der 154 Kommunen hat der Rechnungsprüfungsausschuss **eigene Prüfungstätigkeiten** durchgeführt. Neben der vereinzelt Jahresabschlussprüfung (siehe 8.1 Jahresabschlussprüfung gemäß § 102 GO NRW) handelte es sich dabei meist um Prüfungen der Finanzbuchhaltung, von Investitionsmaßnahmen oder der Verwendung von Fördermitteln.

## 8.4 Fazit

Viele optionale Prüfungsaufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, werden bei den Kommunen mit einer Einwohnendenzahl von 10.001 bis 25.000 nicht wahrgenommen, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss, noch durch Dritte oder im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit.

Faktisch findet somit in diesen Kommunen nahezu keinerlei Prüfung des Verwaltungshandelns statt. Insofern besteht z. B. für die Mitarbeitenden keine Möglichkeit, die eigene Sachbearbeitung überprüfen zu lassen und dadurch die Qualität der Verwaltungsarbeit zu sichern.

## ➔ Impressum

Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Michael Esken, Präsident der gpaNRW  
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Grafik: Seite 1 IT.nrw/ gpaNRW;

Fotos: S. 11 Nattanan Kanchanaprat, S. 19 12019, S. 24 Robert Forster, S. 30 qeralt, S. 35 dig,  
S. 38 congerdesign, S. 44 FlyFin Inc, alle pixabay.com

© gpaNRW

## ➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt NRW  
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](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** www.gpa.nrw.de