

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Issum im Jahr
2022*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Issum	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Issum	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	9
0.4.1 Grundlagen	9
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	12
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	14
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	19
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	20
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Issum	26
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	27
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	27
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Issum	31
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	57

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	59
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	66
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
2.	Vergabewesen	79
2.1	Managementübersicht	79
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	Organisation des Vergabewesens	81
2.3.1	Organisatorische Regelungen	81
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	86
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	88
2.5	Sponsoring	94
2.6	Nachtragswesen	97
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	97
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	99
2.7	Maßnahmenbetrachtung	101
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	102
3.	Informationstechnik an Schulen	105
3.1	Managementübersicht	105
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	106
3.3	IT an Schulen	107
3.3.1	IT-Steuerung	107
3.3.2	Stand der Digitalisierung	112
3.3.3	IT-Sicherheit	116
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	120
4.1	Managementübersicht	120
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	120
4.3	Örtliche Strukturen	121
4.4	Rechtmäßigkeit	122
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	123
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	124
4.4.3	Art der Bestattung	125
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	126
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	127
4.5	Verfahrensstandards	127
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	129
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	129
4.6.2	Aufwendungen	131
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	132

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	134
5.	Friedhofswesen	135
5.1	Managementübersicht	135
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
5.3	Örtliche Strukturen	136
5.4	Friedhofsmanagement	138
5.4.1	Organisation	138
5.4.2	Steuerung	138
5.4.3	Digitalisierung	139
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	140
5.5	Gebühren	140
5.5.1	Kostendeckung	141
5.5.2	Grabnutzung	142
5.5.3	Trauerhallen	143
5.6	Friedhofsflächen	145
5.6.1	Einflussfaktoren	145
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	148
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	150
5.7	Grün- und Wegeflächen	151
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	151
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	152
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	154
	Kontakt	<u>156155</u>

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Issum

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Gemeinde Issum ist vergleichsweise gut. Im Betrachtungszeitraum erzielte die Gemeinde Issum Überschüsse. Der Haushalt ist strukturell ausgeglichen. Die gpaNRW sieht nur einen geringen Handlungsbedarf.

Aktuell plant die Gemeinde Issum bis einschließlich 2026 Jahresdefizite. Vor dem Hintergrund einer aktuell hohen Inflationsrate, steigender Zinsen und gesamtwirtschaftlicher Risiken ist davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise weiter verschlechtern wird. Die Gemeinde sollte daher ihre in der Vergangenheit solide Haushaltswirtschaft fortführen und bei Bedarf auf die weitere Entwicklung reagieren.

Die **Eigenkapitalquote** ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Hieran wird deutlich, dass Issum in der Vergangenheit sehr gut gewirtschaftet hat. Dementsprechend hat Issum nur sehr geringe Verbindlichkeiten. Auch die Analyse der Altersstruktur des gemeindlichen Vermögens zeigt nur in einigen wenigen Bereichen mögliche Handlungsbedarfe.

Die **Haushaltssteuerung** ist gut. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse werden regelmäßig eingehalten. Die Haushaltssatzungen werden in der Regel im Dezember eines Jahres beschlossen und der Aufsicht angezeigt.

Die Gemeinde verfügt bislang über kein **Finanzcontrolling** oder Berichtswesen. Auch vor dem Hintergrund der aktuell sehr dynamischen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollte die Gemeinde Issum ein angemessenes Finanzcontrolling mit Berichtswesen etablieren, um Planabweichungen frühzeitiger zu erkennen und darauf im laufenden Haushaltsjahr reagieren zu können.

Beim Thema **Fördermittel** gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten. Die gpaNRW empfiehlt hier u. a. eine zentrale Datei einzurichten, in der die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte

enthalten sind. Aufgrund der geringen Verschuldung hat die Gemeinde Issum bisher keine grundlegenden strategischen Festlegungen für ihr **Kreditmanagement** fixiert. Für die Zukunft empfiehlt die gpaNRW hierfür eine Dienstanweisung oder Richtlinie zu erarbeiten.

Ein Instrument zur flexiblen Haushaltssteuerung stellt die Übertragung von **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahren dar. Die Gemeinde Issum überträgt bei den investiven Ermächtigungsübertragungen deutlich mehr als die Vergleichskommunen. Da es der Gemeinde oft nicht gelingt das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen sollte die Gemeinde nur Maßnahmen in den Haushalt aufnehmen deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die Gemeinde Issum hat die formale Durchführung der meisten **Vergaben** an eine Gesellschaft des privaten Rechts ausgegliedert. Die Ausgliederung findet sich in den beiden Regelwerken der Gemeinde zur Durchführung von Vergaben nicht ausreichend wieder. Wir empfehlen die Vergabeordnung und die Dienstanweisung zu aktualisieren.

Die Beteiligung der Ausschüsse vor der Zuschlagserteilung sollte die Gemeinde Issum schriftlich regeln. Der Bieter oder die Bieterin mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist mit Schadenersatzansprüchen gegenüber den Bietenden verbunden. Somit haben die Ausschüsse nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Beschluss in dem politischen Gremium lediglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein.

Nachträge wickelt die Gemeinde Issum rechtssicher ab. Sie führt allerdings keine zentrale Betrachtung und Analysen über Mengenabweichungen, Abweichungssummen und die Gründe für Abweichungen durch.

Zur **Korruptionsprävention** existiert eine Dienstanweisung, die auf die wesentlichen Aspekte der Korruption und Instrumente zu ihrer Verhütung eingeht. Stellenweise ist sie zu allgemein gehalten und nicht auf dem neuesten Stand. Wir empfehlen daher die Dienstanweisung zu aktualisieren. Die korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde noch nicht identifiziert. Dies sollte nachgeholt werden. Darüber hinaus sollte die Gemeinde Issum ihre Beschäftigten regelmäßig darüber informieren, welche Verhaltensregeln die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorsieht.

Die Gemeinde Issum betreibt gelegentlich **Sponsoring** und hat dieses daher auch folgerichtig in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention thematisiert. Dennoch hält sie nicht alle Vereinbarungen schriftlich fest. Die Gemeinde Issum sollte künftige Sponsoringleistungen in einem schriftlichen Vertrag regeln. Verbindliche Regelungen geben Sicherheit im Umgang mit dem Thema und dienen dem Schutz der Beschäftigten.

Die Gemeinde Issum ist im Bereich **Informationstechnik (IT) an Schulen** sehr gut aufgestellt. Die Situation an den beiden Issumer Grundschulen stellt sich in der Gesamtbetrachtung sehr positiv dar. Dies gilt gleichermaßen für die Steuerung der digitalen Transformation und für den bisher erreichten Stand der Digitalisierung. Ein enges Zusammenwirken aller maßgeblichen Beteiligten hat entscheidend dazu beigetragen, dass heute jedes Grundschulkind in der Gemeinde Issum Zugang zu einem Notebook für Unterrichtszwecke hat und jeder Unterrichtsraum mit moderner Präsentationstechnik ausgestattet ist. Schwächen bestehen dagegen bei Teilaspekten der IT-Sicherheit. Hier bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungen kommen in der Gemeinde Issum eher selten vor. In manchen Jahren sind keine entsprechenden Bestattungsfälle zu verzeichnen. Die Gemeinde Issum hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen konsequent ein. Die Gemeinde hat verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen noch nicht schriftlich dokumentiert. Hier sollte die Gemeinde Issum künftig entsprechende Grundlagen einführen. Positiv ist zu vermerken, dass die Gemeinde den im Aufgabenbereich tätigen Mitarbeiter/innen Fortbildungen ermöglicht.

Die Aufgaben im **Friedhofswesen** sind bei der Gemeinde Issum auf mehrere Organisationseinheiten verteilt. Diese arbeiten eng zusammen und stimmen sich zu den operativen Arbeiten und Planungen ab.

Der Gemeinde Issum gelingt es auf den kommunalen Friedhöfen einen hohen Anteil der Sterbefälle in der Kommune bestatten zu lassen. Begünstigt wird diese Situation, da es im Gemeindegebiet keine weiteren konfessionellen Friedhöfe gibt.

Der Kostendeckungsgrad bei der Gemeinde Issum ist im Vergleich mit anderen Kommunen hoch. Durch die jährliche Kalkulation der Friedhofsgebühren bleiben hohe Gebührensteigerungen aus. Die Gemeinde Issum verfügt über eine gute Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen. Für eine wirtschaftliche Steuerung der Unterhaltung fehlt es an differenzierten Kosten zu der Unterhaltung der Wege und Grünflächen.

Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind im Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die Gemeinde Issum sollte die Kosten für die Unterhaltung nach Grün- und Wegeflächen differenzieren und die Wirtschaftlichkeit der Personalverstärkung mit Hilfe von Kennzahlen beobachten. Um dies vorzubereiten, hat die Gemeinde Issum im Verlauf der Prüfung die Stundenzettel Bauhofmitarbeiter um detailliertere Angaben zu den Tätigkeiten erweitert.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Issum

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.

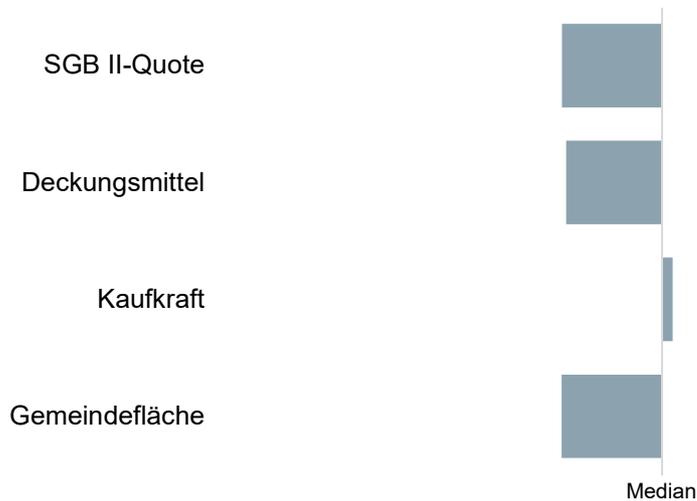
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Issum. 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 Issum 2022



Bei der Gemeinde Issum handelt es sich um eine Gemeinde mit einer sehr niedrigen SGB II Quote. Gleichzeitig verfügen die Einwohner über eine leicht über dem Median liegende Kaufkraft. Hierbei handelt es sich um eine gute Ausgangsposition.

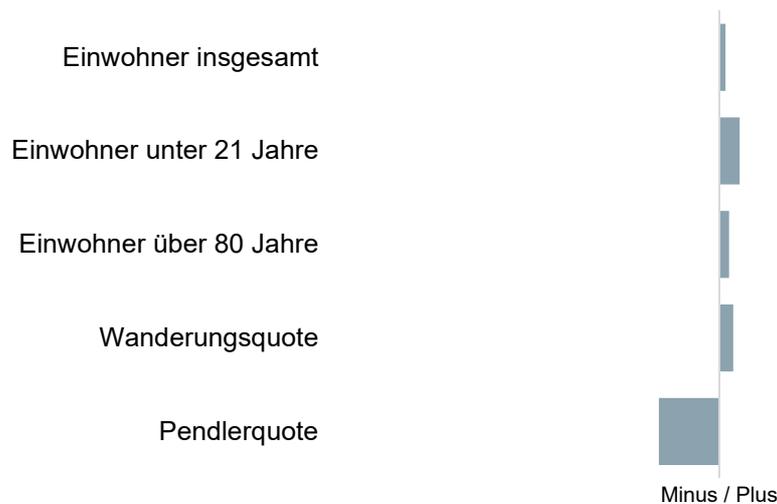
Die Gemeindefläche ist unterdurchschnittlich. Auch das wirkt sich positiv auf die Haushaltslage aus, da hierdurch das Straßen- und Wegenetz kleiner ist als in anderen Kommunen. Lediglich bei den Deckungsmitteln steht die Gemeinde im Vergleich zu anderen Gemeinden schlechter da.

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 Issum 2022

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



Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist.

Die Einwohnerzahl ist in den letzten Jahren leicht gestiegen. Insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner unter 21 Jahre hat es eine Zunahme gegeben während der Anstieg bei den Einwohnern über 80 Jahren relativ moderat ausgefallen ist. Issum ist eine attraktive Gemeinde. In den letzten Jahren gab es mehr Zuzüge als Wegzüge auch wenn die Arbeitsplätze überwiegend nicht vor Ort sind und die Auspendlerquote hoch ist.

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 ge-

setzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

³ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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 unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Issum haben wir in der Zeit von April 2022 bis Februar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Issum überwiegend das Jahr 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thomas Knuth
Finanzen	Stefanie Hackfort
Vergabewesen	Britta Kelpin
Informationstechnik an Schulen	Michael Neumann
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Thomas Hartmann
Friedhofswesen	Markus Daschner

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

Am 23. März 2023 wurde der Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 24. Mai 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Thomas Knuth

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung im Jahr 2022 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Issum hat bisher kein Finanzcontrolling oder –berichtswesen etabliert, so dass Planabweichungen erst spät identifiziert und Maßnahmen eingeleitet werden können.	E1	Die Gemeinde Issum sollte ein angemessenes Finanzcontrolling mit entsprechendem Berichtswesen etablieren, um Planabweichungen frühzeitiger zu erkennen und darauf im laufenden Haushaltsjahr reagieren zu können.
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Issum ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	E2	Ziel der Gemeinde Issum 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.
F3	Die Gemeinde Issum hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	E3.1	Die Gemeinde Issum sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E3.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.
F4	Die Gemeinde Issum hat kein förderbezogenes Controlling und -berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E4.1	Die Gemeinde Issum sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.2	Die Gemeinde Issum sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Gemeinde Issum hat bisher grundlegende, strategische Festlegungen für ihr Kreditmanagement nicht schriftlich fixiert.	E5	Die Gemeinde Issum sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.
F6	Für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde in ihrer Richtlinie für die Kapitalanlage grundlegende Regelungen getroffen. Die gpaNRW sieht jedoch Möglichkeiten, die die Gemeinde umsetzen könnte, um ihren Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.	E6.1	Die Gemeinde Issum sollte den Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Deutscher Banken e.V. aus ihrer Richtlinie streichen und die Regelung zu Einlagen bei Banken, die dem Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. angehören, überdenken und ggf. ebenfalls streichen. Alternativ könnte die Gemeinde Issum festlegen, dass eine Bank, bei der sie Geldanlagen in Form von Tagesgeldern, Festgeldern und Spareinlagen tätigen möchte, nachzuweisen hat, dass die Gemeinde als Einleger von einem freiwilligen Einlagensicherungssystem geschützt ist.
		E6.2	Die Gemeinde Issum könnte in ihrer Richtlinie regeln, dass Anlagen ab einer bestimmten Wertgrenze, auch unabhängig von der Anlagedauer, durch den Kämmerer oder den Bürgermeister gegenzuzeichnen sind.
		E6.3	Die Gemeinde Issum sollte in ihrer Anlagerichtlinie Grundsätze zur Einholung von Angeboten und deren Auswertung aufnehmen.
		E6.4	Die Gemeinde Issum sollte ihre Anlagerichtlinie Anforderungen an die Dokumentation von Anlageentscheidungen festschreiben.
		E6.5	Die Gemeinde Issum sollte entscheiden, inwieweit sie Berichtspflichten an die Verwaltungsleitung sowie an politische Gremien in ihrer Anlagerichtlinie festschreibt.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Issum hat die formale Durchführung der meisten Vergaben an eine Gesellschaft des privaten Rechts ausgegliedert. Die Gesellschaft ermöglicht der Gemeinde an vielen Stellen eine vergaberechtskonforme Durchführung von Ausschreibungen. Die Ausgliederung findet sich in den beiden Regelwerken der Gemeinde zur Durchführung von Vergaben nicht ausreichend wieder. Bei den Nachverhandlungen erkennen wir ein Risiko.	E1.1	Die Gemeinde Issum sollte ihre Vergabeordnung aktualisieren und an die Praxis anpassen. Dazu gehört auch, die Vergabeordnung mit der Dienstanweisung in Beziehung zu setzen und den Geltungsbereich auf die Vergaben der KomLog zu erweitern.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Gemeinde Issum sollte ihre Dienstanweisung aktualisieren und konkretisieren. Die Aufgaben der KomLog sollte sie dabei ebenso konkret aufgreifen wie die der Gemeinde.
		E1.3	Die Gemeinde Issum sollte mit den anderen Gesellschafterinnen der KomLog versuchen, ihre Bedarfe auch im Bereich der Lieferleistungen besser zu bündeln, um Synergien zu erzielen.
		E1.4	Bei Nachverhandlungen sollte die Gemeinde verstärkt darauf achten, einen Wissensgleichstand zwischen allen Bietenden herbeizuführen.
F2	Die Gemeinde Issum beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht. Ein Mehr-Augen-Prinzip ist für einzelne Verfahrensschritte geregelt.	E2.1	Die Gemeinde Issum sollte die Beteiligung der Ausschüsse vor der Zuschlagserteilung schriftlich regeln. Dabei sollte sie sicherstellen, dass die Ausschüsse eine rechtmäßige Vergabeentscheidung nicht verändern können.
		E2.2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Issum die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.
F3	Die Gemeinde Issum hat eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention, die auf die wesentlichen Aspekte der Korruption und Instrumente zu ihrer Verhütung eingeht. Stellenweise ist sie zu allgemein gehalten und nicht auf dem neuesten Stand. Die korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde noch nicht identifiziert.	E3.1	Die Gemeinde Issum sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen.
		E3.2	Die Gemeinde Issum sollte ihre Beschäftigten regelmäßig darüber informieren, welche Verhaltensregeln die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorsieht.
		E3.3	Die Gemeinde Issum sollte ihre Dienstanweisung insbesondere entsprechend der geänderten Regelungen und Bezüge zum KorruptionsbG aktualisieren.
		E3.4	Die Gemeinde sollte die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten der Gremienmitglieder und des Bürgermeisters konkret regeln und die gesetzlichen Grundlagen benennen. Hierfür bietet sich eine Aktualisierung der Ehrenordnung an.
		E3.5	Die Gemeinde Issum sollte die Informationen auf der Homepage an die geänderten Paragraphen aus dem KorruptionsbG anpassen und inhaltlich überarbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gemeinde Issum betreibt gelegentlich Sponsoring und hat dieses daher auch folgerichtig in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention thematisiert. Dennoch hält sie nicht alle Vereinbarungen schriftlich fest.	E4.1	Die Gemeinde Issum sollte den Haupt- und Finanzausschuss oder den Rat jährlich dezidiert über die erfolgten Sponsoringleistungen informieren.
		E4.2	Die Gemeinde Issum sollte die Entscheidungsbefugnisse zu Sponsoringvereinbarungen konkreter regeln. Dies kann sie über eine Wertgrenzenregelung in ihrer Dienstanweisung umsetzen.
		E4.3	Die Gemeinde Issum sollte künftige Sponsoringleistungen in einem schriftlichen Vertrag regeln.
		E4.4	Die Gemeinde Issum sollte in den Muster-Sponsoringvertrag eine Haftungsbegrenzung zur eigenen Absicherung aufnehmen.
		E4.5	Die Gemeinde sollte den bereits gelebten Workflow zur frühzeitigen Beteiligung des Fachbereichs Finanzen bei geplanten Sponsoringleistungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen.
F5	Ihre einzelnen Nachträge wickelt die Gemeinde Issum rechtssicher ab. Sie führt allerdings keine zentrale Betrachtung und Analysen über Mengenabweichungen, Abweichungssummen und Gründe für Abweichungen durch.	E5	Die Gemeinde Issum sollte die Abweichungen vom Auftragswert zentral erfassen und analysieren. Auf dieser Basis sollte sie ihre Leistungsverzeichnisse anpassen und den Erfolg dieser Anpassungen ebenfalls über die zentrale Auswertung nachhalten.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Issum verfügt über gut funktionierende Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT. Sie erreicht im interkommunalen Vergleich ein hohes Niveau. Optimierungsspielraum besteht in Bezug auf eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung.	E1	Die Gemeinde Issum sollte die aufgebauten guten Strukturen mit Blick auf die Weiterentwicklung der Schul-IT strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung absichern. Dies kann mit einem pragmatischen Ansatz geschehen, indem lediglich bisher nicht formalisierte Aspekte aufgenommen und um eine Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre ergänzt werden.
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Issum liegt im mittleren Bereich. Dabei bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Ausprägungen der geprüften Einzelaspekte. In Teilbereichen resultiert daraus ein nennenswerter Handlungsbedarf.	E2	Die Gemeinde Issum sollte für die schwächer ausgeprägten Aspekte der IT-Sicherheit den Handlungsbedarf gemeinsam mit den Schulen und dem IT-Dienstleister erörtern. Für die identifizierten nicht erfüllten Einzelkriterien sollten die Beteiligten eine Priorisierung erstellen und prüfen, wie sich das IT-Sicherheitsniveau mit angemessenem Aufwand erhöhen lässt.

Feststellung		Empfehlung	
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die gleichzeitige Beauftragung der Kremierung und Urnenbeisetzung findet außerhalb der zwingend erforderlichen Tätigkeiten zur unmittelbaren Gefahrenabwehr statt. Dies kann sich bei streitigen Verfahren negativ auf die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen auswirken.	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Gemeinde Issum die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen, um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.
F2	Bei der Gemeinde Issum liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Im Rahmen der Dokumentation werden Fallakten geführt.	E2	Die Gemeinde Issum sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten. Alle Tätigkeiten im Rahmen der Ermittlungen sollten in einer Fallakte, möglichst in digitaler Form, dokumentiert werden.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Issum verfügt nicht über verschriftlichte, grundsätzliche Zielvorgaben bezüglich der Entwicklung der kommunalen Friedhöfe. Kennzahlen erhebt die Gemeinde nicht. Ein Berichtswesen ist nicht eingerichtet.	E1	Die Gemeinde Issum sollte auf der Basis der bestehenden Belegungspläne der kommunalen Friedhöfe eine langfristige Friedhofsplanung erstellen und diese beschließen. Die dann schrittweise erfolgende Umsetzung sollte die Gemeinde möglichst mit Kennzahlen messen und in Politik und Verwaltungsvorstand hierüber in regelmäßigen Abständen berichten.
F2	Die Gemeinde Issum verteilt die Hälfte der Kosten für die Grabnutzung über die Grabfläche. Nahezu unabhängig von der gewählten Bestattungsart ordnet sie die zweite Hälfte der Kosten den Gebührensätzen zu. Für eine detailliertere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vorteile der Grabarten müsste die Gemeinde Issum Äquivalenzziffern einsetzen.	E2	Die Gemeinde Issum sollte über den Einsatz einer Äquivalenzziffernkalkulation die Gebührenhöhe entsprechend den jeweiligen wirtschaftlichen Vorteilen der Grabarten feiner aussteuern.
F3	Die Gemeinde Issum verfügt über eine gute Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen. Für eine wirtschaftliche Steuerung der Unterhaltung fehlt es an differenzierten Kosten zu der Unterhaltung der Wege und Grünflächen.	E3	Die Gemeinde Issum sollte die Kosten für die Unterhaltung der Wege und der Grünflächen differenzieren. Damit wäre die Gemeinde in der Lage, die Aufgabenerfüllung und Pflegestandards wirtschaftlich zu steuern.
F4	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen sind in der Gemeinde Issum vergleichsweise hoch. Zusätzlich verstärkt die Gemeinde ab 2022 den Personaleinsatz, um den Pflegestandard zu erhöhen.	E4	Die Gemeinde Issum sollte anhand der angepassten Stundenzettel die Aufwendungen detailliert auswerten, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Personalverstärkung darstellen zu können. Den verbesserten Pflegestandard sollte die Gemeinde mit der langfristigen Planung der Friedhöfe verknüpfen.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

⁴ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.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)

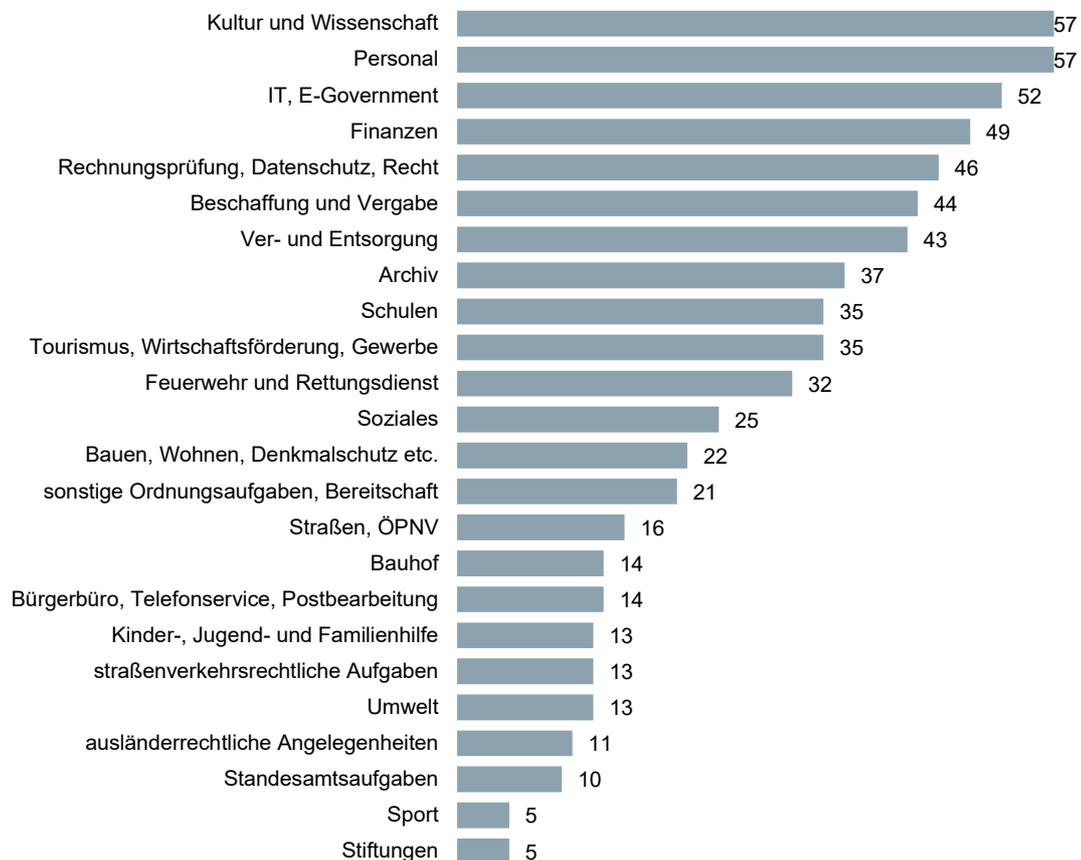
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 39 Kommunen 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

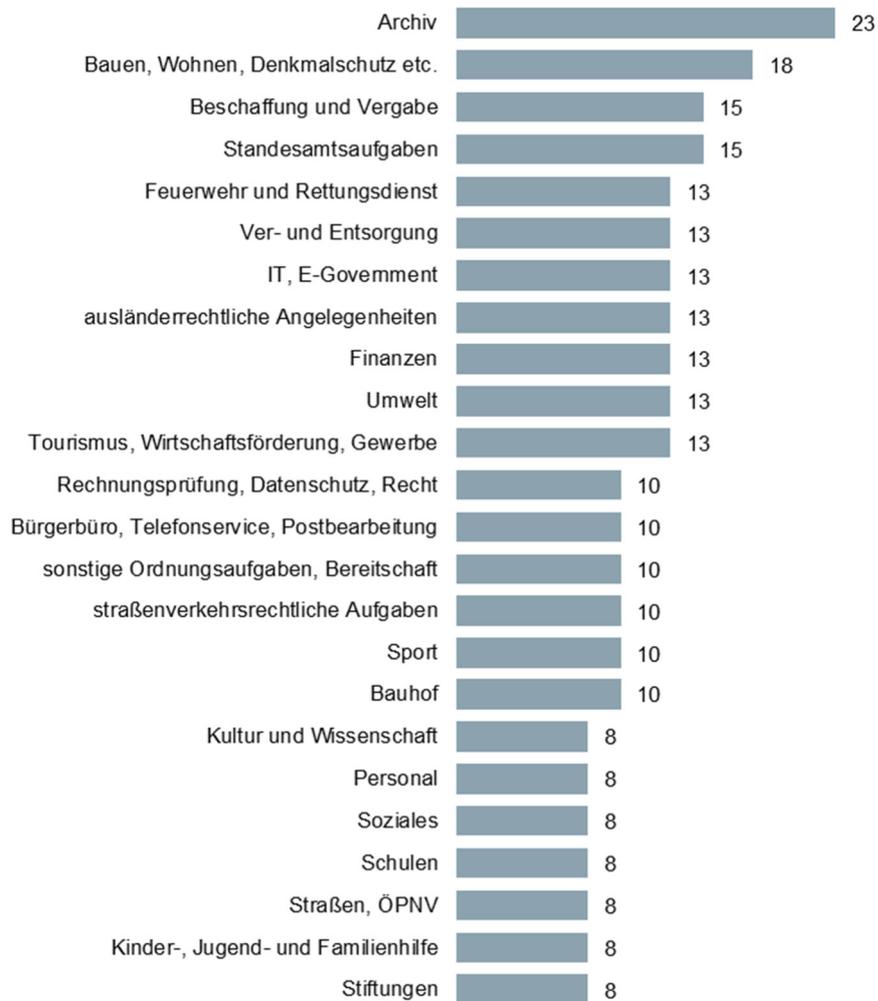


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

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 das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die übrige Themenreihenfolge noch keine klaren Prioritäten erkennen lässt.

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



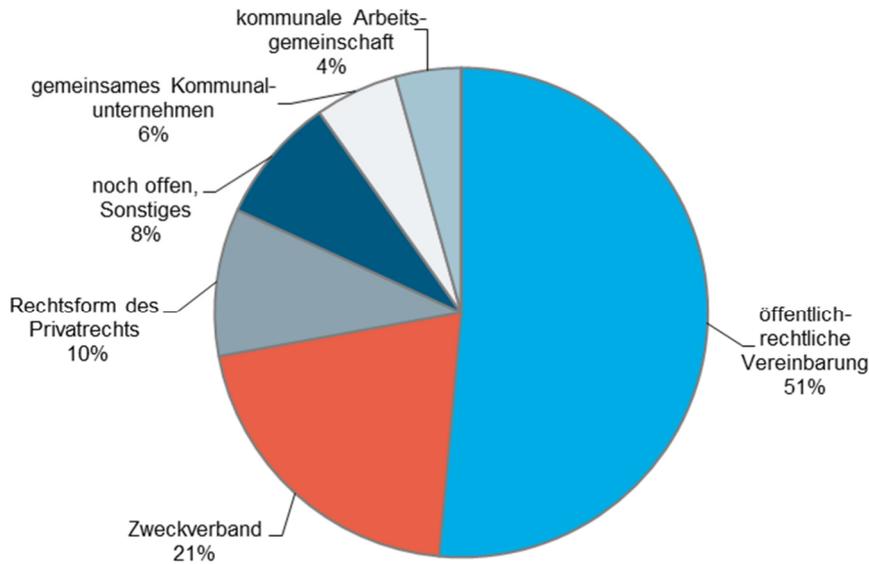
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

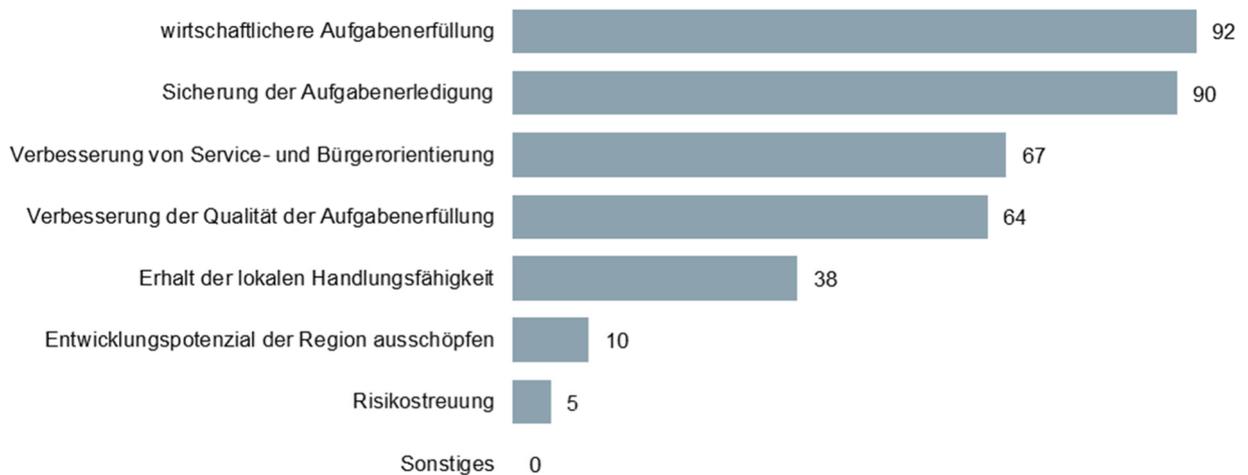


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Zusätzliche finanzielle Aufwendungen bedingt durch neue Gremienstrukturen und schnellere Entscheidungswege sind weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gegenüber anderen Rechtskonstruktionen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

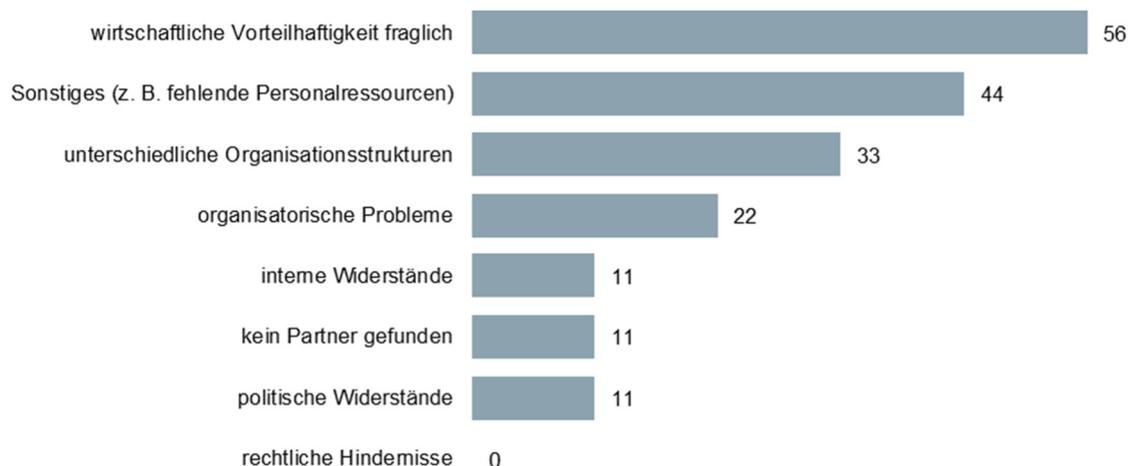


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch die Verwaltungsführung oder die politische Bereitschaft zu kooperieren.

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Auch hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Issum

Für die Gemeinde Issum ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Die Gemeinde Issum strebt dadurch die folgenden **Ziele** an:

- wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung
- Sicherung der Aufgabenerledigung
- Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit

In Issum liegen die **Schwerpunkte** der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den folgenden Bereichen:

- Datenschutz (Datenschutzbeauftragter über das KRZN)
- Finanzen (gemeinsame Zahlungsabwicklung und Vollstreckung mit den Gemeinden Kerken und Rheurdt)
- Archiv (gemeinsamer Archivar mit den Gemeinden Rheurdt und Wachtendonk)
- Beschaffung und Vergabe (KomLog mit den Gemeinden Kerken, Rheurdt, Wachtendonk, Straelen und Geldern)
- Feuerwehr und Rettungsdienst (Brandschutztechniker über die Stadt Geldern)
- VHS (VHS Zweckverband)
- Musikschule (Kreismusikschule)

Beim Thema IKZ nennt die Gemeinde Issum als **Erfolgsfaktoren** unter anderem die Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen, unbedingter Rückhalt durch Verwaltungsführung, politische Bereitschaft und Offenheit sowie klare Zielvorgaben.

Chancen für neue IKZ-Projekte eröffnen sich aus Sicht der Gemeinde Issum durch finanzielle Anreize (z. B. Förderrichtlinie IKZ), den Ausbau der Digitalisierung, den Abbau des Fachkräftemangels, die Standardisierung von Verwaltungsabläufen sowie die Standardisierung von Fachverfahren.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 46 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

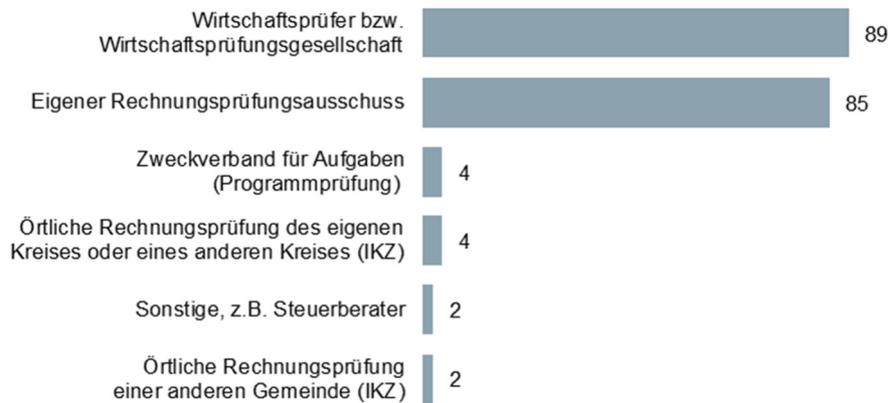
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

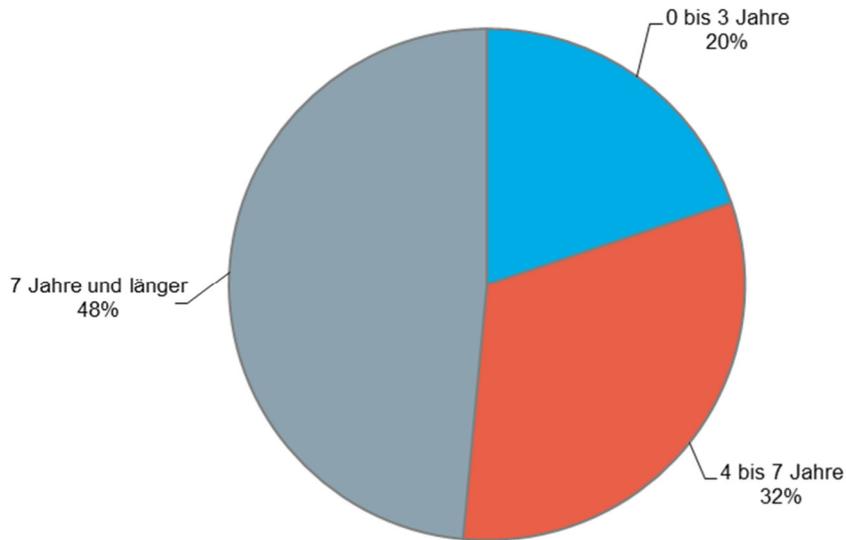
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 41 von 46 Kommunen (89 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in zwei Fällen (4 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

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

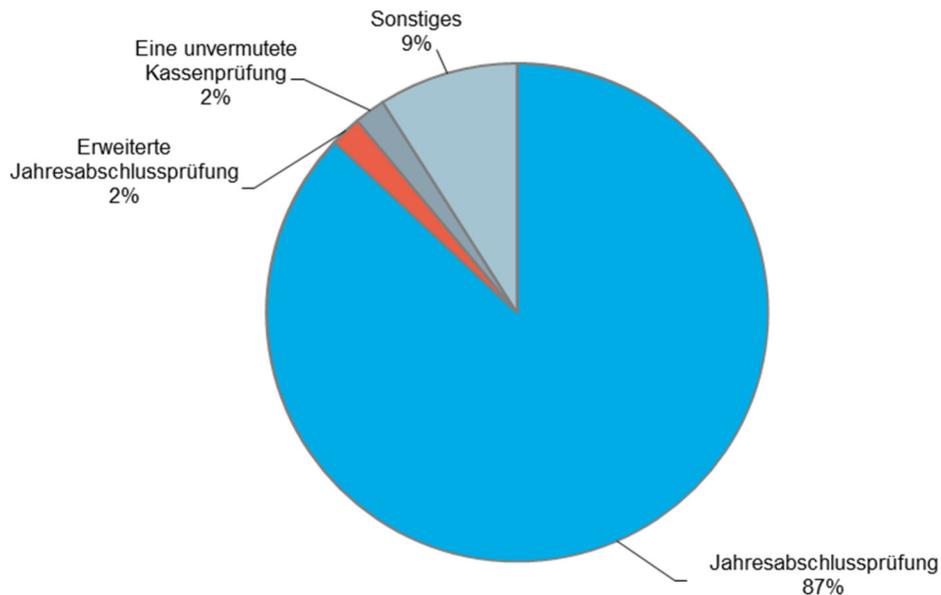
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 48 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der Kommune nachvollziehbar. Der Public Corporate Governance Kodex empfiehlt bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, einen Wechsel nach fünf Jahren.

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



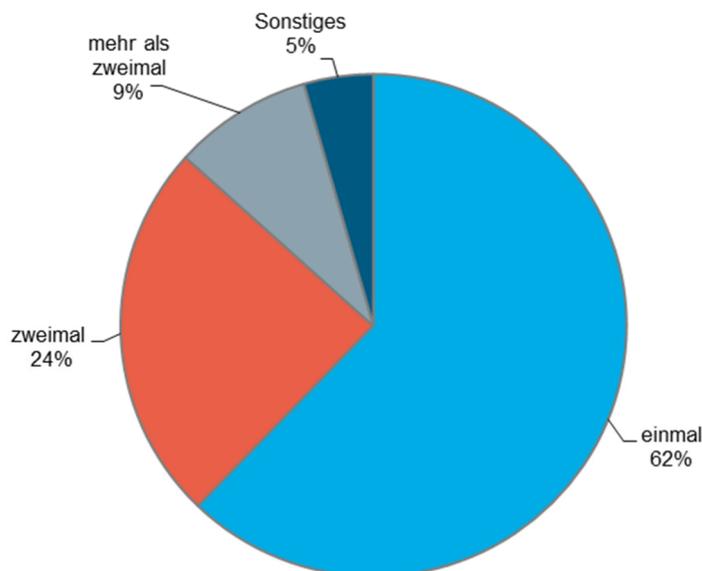
Im Regelfall prüft der Wirtschaftsprüfer nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

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

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

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Issum

In der Gemeinde Issum werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf der Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Neun von zehn kleinen kreisangehörigen Kommunen beauftragen eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

Die erstmalige Beauftragung dieser Gesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2014. Für die Prüfung des Jahresabschlusses 2022 wurde die Wirtschaftsprüfungskanzlei gewechselt.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Issum. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Issum tagte im Jahr 2021 einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Issum entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Issum 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 Issum** nur geringen Handlungsbedarf bei der bestehenden Haushaltssituation. Die Gemeinde erzielt im Betrachtungszeitraum Jahresüberschüsse. Zuletzt kann die Gemeinde den Haushaltsausgleich jedoch nur unter Berücksichtigung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) darstellen. Strukturell ist der Haushalt allerdings ausgeglichen.

Die Gemeinde Issum plant in den Jahren 2022 bis einschließlich 2026 Jahresdefizite. Diese können bis 2024 durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Dabei ist die **Haushaltsplanung** der Gemeinde spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abschließend abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges für den Haushalt der Gemeinde Issum noch sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

Die Gemeinde Issum verfügt über eine solide **Eigenkapitalausstattung**. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 positionieren sich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Des Weiteren gehört die Gemeinde zu den Kommunen mit vergleichsweise geringeren **Verbindlichkeiten**. Die Analyse der Altersstruktur des gemeindlichen Vermögens zeigt in einigen wenigen Gebäudesegmenten mögliche Handlungsbedarfe. Dies lässt auf Reinvestitionsbedarfe schließen, welche die Gemeinde bereits im Blick hat bzw. in den laufenden Haushaltsplanungen berücksichtigt.

Haushaltssteuerung

Die Gemeinde Issum kann die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse regelmäßig einhalten. Die Haushaltssatzungen können regelmäßig erst im Dezember beschlossen und der Aussichtbehörde angezeigt werden. Auf eine Aufstellung des Gesamtabschlusses konnte die

Gemeinde bis einschließlich 2018 verzichten. Ab dem Jahr 2019 macht Issum von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch.

Die Gemeinde Issum hat bisher kein **Finanzcontrolling** oder –berichtswesen etabliert. Die Einführung eines solchen Instruments würde dazu dienen, Planabweichungen frühzeitiger zu erkennen und darauf im laufenden Haushaltsjahr reagieren bzw. Maßnahmen einleiten zu können.

Aufwandssteigerungen kann die Gemeinde Issum im Betrachtungszeitraum teilweise aus eigener Kraft kompensieren. Der eigene, selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt. Der aktuelle Rückgang der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch entsprechende **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensiert werden können.

Die Gemeinde Issum überträgt regelmäßig höhere konsumtive **Ermächtigungen** als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde dabei verbindlich geregelt. Die Summe der investiven Auszahlungsermächtigungen überträgt Issum jährlich ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen in den meisten Jahren unterdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es somit nicht die geplanten Investitionsvolumina zu bewältigen und ein realistisches Bild des Haushalts abzubilden. Die Problematik wurde durch die Gemeinde bereits erkannt und soll zukünftig zu einem veränderten Umgang mit den Ermächtigungübertragungen führen.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Gemeinde Issum noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Es fehlt der Gemeinde an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Die Gemeinde sollte daher für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Zudem sollte die Gemeinde Issum ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Die Gemeinde Issum ist nicht auf Kredite angewiesen. Insofern hat sie keine grundlegenden und strategischen Festlegungen für ihr **Kreditmanagement**. 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. Für ihr **Anlagemanagement** hat die Gemeinde in ihrer Richtlinie für die Kapitalanlage der Gemeinde Issum solche Regelungen getroffen. Es bestehen jedoch Möglichkeiten, die die Gemeinde umsetzen könnte, um ihren Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?

- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
 - Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Issum 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
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	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2023	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Die Gemeinde Issum hat zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2021 festgestellt. Hinsichtlich weiterer Details dazu wird auf den Berichtsteil 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation verwiesen.

Für die Jahre 2016 bis 2018 ergaben sich nach Prüfung der Gemeinde Issum keine Anhaltspunkte, die eine Notwendigkeit der Aufstellung eines Gesamtab schlusses in den jeweiligen Jahren begründen. Die Gemeinde hat daher auf die Aufstellung von Gesamtab schlüssen in diesem Zeitraum verzichtet. 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 Gesamtab schlusses.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Gemeinde Issum ist genehmigungsfrei. Die Gemeinde kann im gesamten Betrachtungszeitraum ausgeglichene Haushalte darstellen bzw. Jahresüberschüsse generieren.

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

Haushaltsstatus Issum 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	x	x	x	x	x	x		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							x	x

Die Gemeinde Issum kann im gesamten Betrachtungszeitraum Jahresüberschüsse erwirtschaften. Der Haushalt der Gemeinde unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 76 GO NW bestand bisher für die Gemeinde Issum nicht.

Allerdings zeichnen sich auf der Grundlage der Haushaltsplanung und der mittelfristigen Finanzplanung Plandefizite im Ergebnishaushalt ab, die ggfs. Haushaltssicherungsmaßnahmen erforderlich machen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Issum 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.540	1.523	2.127	2.283	1.239	1.108
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	1.540	3.063	5.190	7.473	8.712	9.820
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	51.648	51.461	51.460	51.463	51.418	51.511
Veränderung Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.540	1.523	2.127	2.283	1.239	1.108
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-46	-187	-1	3	-46	93
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse					

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse direkt der allgemeinen Rücklage oder Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Gemäß § 39 Abs. 3 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO) sind Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Abs. 3 Satz 1 GO NRW sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die geringfügigen Veränderungen der allgemeinen Rücklage ergeben sich aus diesen Verrechnungen.

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.

Jahresergebnisse und Rücklagen Issum in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-622	-1.317	-4.428	-4.263	-4.278
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	9.198	7.881	3.453	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	51.511	51.511	51.511	50.700	46.422
Veränderung Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-622	-1.317	-4.428	-3.453	0
Veränderung allgemeine Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	-811	-4.278
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			1,6	8,4
Fehlbetragsquote in Prozent	1,0	2,2	7,5	7,8	8,4

Stand: Haushaltsplan 2023

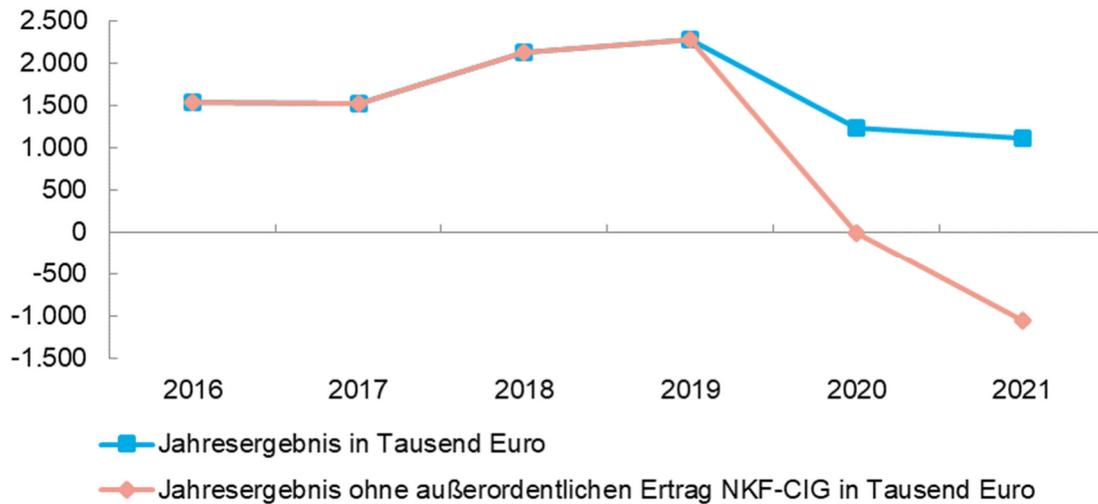
Die Planung der Gemeinde Issum sieht in den Jahren 2022 bis einschließlich 2026 durchgängig Jahresdefizite vor. Diese können bis einschließlich 2024 durch die bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Die Defizite für die darauffolgenden Haushaltsplanjahre 2025 und 2026 gehen dann zu Lasten der allgemeinen Rücklage. Die tatsächliche Entwicklung bleibt hier abzuwarten.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Issum kann im Betrachtungszeitraum mit den erzielten Erträgen die Aufwendungen decken. Dabei ist der Haushalt strukturell ausgeglichen.

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

Jahresergebnisse Issum in Tausend Euro 2016 bis 2021



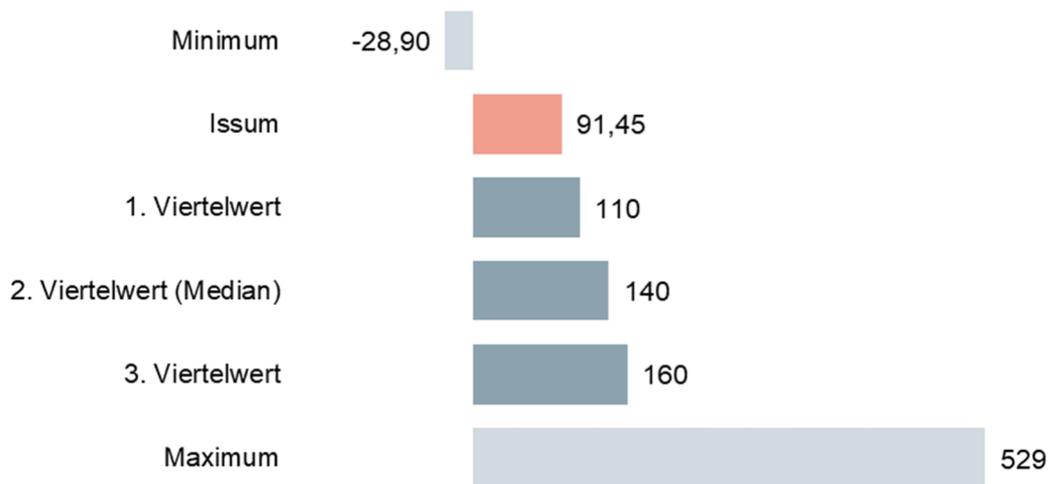
Nach dem NKF-CIG¹⁰ hat die Gemeinde Issum die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die Gemeinde Issum kann im gesamten Betrachtungszeitraum positive Jahresergebnisse ausweisen. Die summierten Jahresergebnisse 2016 bis 2021 betragen rund 9,8 Mio. Euro. Für die Jahre 2020 und 2021 hat die Gemeinde außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG ausgewiesen und konnte so Jahresdefizite in Höhe von insgesamt rund 1,1 Mio. Euro verhindern.

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Gemeinde Issum folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

¹⁰ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Die Gemeinde Issum kann, abgesehen von dem Vergleichsjahr und dem Jahr 2020, Jahresergebnisse je Einwohner jeweils über dem 3. Viertelwert erzielen. Mit Eintritt der Pandemie gehen die Jahresergebnisse der Gemeinde deutlich zurück. Zieht man zur Betrachtung noch das Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CIG je EW in Euro hinzu, so erzielt die Gemeinde Issum im Vergleichsjahr 2021 den Minimalwert im aktuellen Vergleichsring.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis

2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG¹¹ haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Issum	
Jahresergebnis	1.108
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Gewerbesteuerausgleich)	-6.928
Außerordentlicher Ertrag NKF-CIG (Sondereffekt) in Mio. Euro	-2.162
Corona bedingte Haushaltsbelastungen außerhalb der Mittelwertberechnung (Sondereffekte)	+159
= bereinigtes Jahresergebnis	-7.824
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	7.880
= strukturelles Ergebnis	56

Das Ergebnis der strukturellen Modellrechnung verschlechtert sich. Der Haushalt zeigt sich damit allerdings immer noch strukturell ausgeglichen. Die Differenz zwischen tatsächlichen und strukturellen Ergebnis ergibt sich im Wesentlichen aus der Bereinigung der pandemiebedingten außerordentlichen Erträge (Bilanzierungshilfe), welche sich auf die Standardbereinigung beziehen.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro 2016 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Plan-Ergebnisse	-4.093	-1.666	-1.065	-1.359	-1.081	-1.448
Ist-Ergebnisse	1.540	1.523	2.127	2.283	1.239	1.108
Differenz	+5.633	+3.189	+3.192	+3.642	+2.320	+2.556

Die Gemeinde Issum kann in allen Jahren ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 kann die Gemeinde jährlich eine Verbes-

¹¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

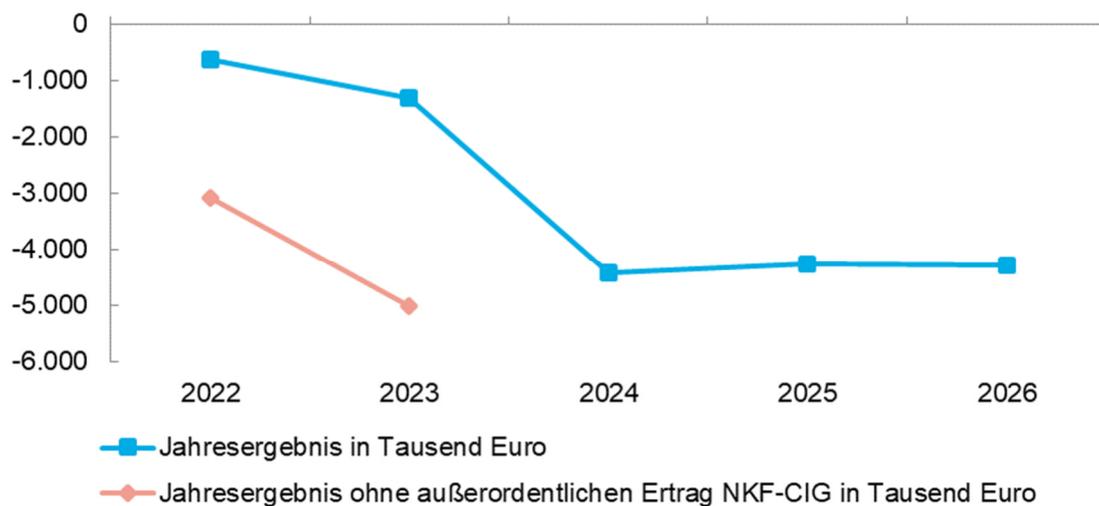
serung von rund 3,4 Mio. Euro erzielen. Dies sind rund 15,0 Prozent des jährlichen Haushaltsvolumens. Wir gehen daher im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ noch einmal näher auf einzelne Positionen sowie Chancen und Risiken aus der Haushaltsplanung ein.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Haushaltsplanung der Gemeinde Issum ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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

Jahresergebnisse Gemeinde Issum in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die Gemeinde Issum plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von rund 4,3 Mio. Euro.

Gemäß NKF-Covid-19-Ukraine-Isolierungsgesetz sind Ertragsausfälle und Mehraufwendungen in Zusammenhang mit der Pandemie im Jahresabschluss 2020 und im Haushaltsplan 2021 bis 2023 zu isolieren. Gleiches gilt im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg ab 2023, sowie der dazugehörigen mittelfristigen Finanzplanung. Die Ergebnisse sind in einer Nebenrechnung vorzunehmen und als außerordentlicher Ertrag im Ergebnisplan darzustellen. Im Rahmen des Jahresabschlusses werden die ermittelten Schäden als separate Bilanzposten vor dem Anlagevermögen aktiviert (Bilanzierungshilfe). Nach dem Gesetz steht den Kommunen das Recht zu, im Rahmen der Haushaltsplanung für 2026 im Jahre 2025 zu entscheiden, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen linear über längstens 50 Jahre erfolgsneutral auszubuchen.

Die Gemeinde Issum hat zunächst nur eine Isolierung im Jahr 2023 berücksichtigt. Die Entwicklung des Krieges ist nicht vorherzusehen, weshalb davon ausgegangen wird, dass ab 2024 wieder eine Planung ohne eventuelle außerordentliche Erträge stattfinden kann.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	3.133 (4.433)	4.152	848 (-281)	5,8 (-1,3)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	7.057 (6.627)	8.635	1.578 (2.008)	4,1 (5,1)
Schlüsselzuweisungen	245 (403)	1.068	823 (665)	34,2 (21,5)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (standardbereinigt)	2.653	2.106	-547	-4,5
sonstige ordentliche Erträge	992	570	-422	-12,9
ordentliche Erträge	10.501	8.162	-2.338	-4,9
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	260 (578)	344	84 (-234)	5,8 (-9,9)
Kreisumlage	4.047 (3.875)	4.587	540 (712)	2,5 (3,4)
Personalaufwendungen	5.356	6.408	1.053	4,6
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	5.178	7.782	2.604	10,7
übrige Aufwendungen	8.632	9.920	1.288	2,8

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

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

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

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

Niedrigere Erträge plant die Gemeinde Issum bei der Gewerbesteuer. Bei den Gewerbesteuererträgen handelt es sich um die zweitwichtigste Einnahmequelle der Gemeinde Issum. Dabei ist die Gewerbesteuerentwicklung im Haushaltsjahr 2022 von einer wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Krise geprägt. Für 2023 rechnet die Gemeinde aufgrund der örtlichen Gegebenheiten wieder mit einem reduzierten Ansatz. Für die Folgejahre wurde dann wieder eine weitere wirtschaftliche Erholung kalkuliert. Die Orientierungsdaten des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung wurden dabei für die mittelfristige Planung zugrunde gelegt. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Die Gemeinde Issum legt für die Berechnung die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zu Grunde. Für die mittelfristige Planung wurden die entsprechenden Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses vom 22. November 2022 verwendet. Die Planung der Gemeinde für die Jahre 2023 ff. ist dementsprechend nachvollziehbar. Auch hier hängen die tatsächlich realisierbaren Erträge ebenfalls von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und sind für die Kommune nicht steuerbar.

Die Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2023 belaufen sich nach den Berechnungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf rund 1,8 Mio. Euro und stimmen exakt mit dem Planwert der Gemeinde für dieses Jahr überein. In der mittelfristigen Planung ab 2024 errechnet die Gemeinde Issum dann wieder mit einem deutlichen Rückgang der Schlüsselzuweisungen. Die Werte errechnet die Gemeinde anhand einer eigenen manuellen Berechnung unter Berücksichtigung der dafür entscheidenden Parameter. Nach Rücksprache mit der Gemeinde ergaben sich allerdings erste Zweifel inwiefern der deutliche Rückgang in 2024 (- 50,0 Prozent) ein realistischer Planwert ist. Es besteht die Wahrscheinlichkeit, dass die Gemeinde hier deutlich geringere Planwerte angesetzt hat. Es ergeben sich somit in diesem Bereich eher Chancen als Risiken.

Trotz dieser Annahme plant die Gemeinde Issum bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums mit jeweils doppelt so hohen Zuwendungen aus Schlüsselzuweisungen als der Durchschnitt im Betrachtungszeitraum (2017 bis 2021: 403 Tausend Euro). Dies führt allerdings nicht zu einer spürbaren Entlastung des kommunalen Haushaltes, sondern kompensiert vorrangig die Einbußen der Gemeinde im Bereich der verbleibenden Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Zum einen ist da der Wegfall der Erstattungen aus der Abrechnung des Solidarbeitrages, welcher letztmalig in 2021 gezahlt wurde, zu nennen. Zum anderen plant die Gemeinde auch mit erheblichen Ertragseinbußen im Bereich der Zuweisungen für Betreuungspauschalen für Flüchtlinge, bedingt durch die Reduzierung der Kostenpauschale pro Monat, sowie den Wegfall

der in 2022 gezahlten 150.000 Euro aufgrund der gesetzlichen Änderungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes.

Bei den sonstigen ordentlichen Erträgen ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Ein Blick auf den Plan-Ist-Vergleich für die Vorjahre zeigt folgendes Bild:

Entwicklung der sonstigen ordentlichen Erträge in Tausend Euro 2017 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ist-Ergebnisse	2.191	1.009	1.057	1.877	1.074	992
Plan-Ergebnisse	679	702	604	581	589	601
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	+1.512	+307	+453	+1.296	+485	+391

In allen Vergleichsjahren kann die Gemeinde den Planansatz überschreiten. Die positiven Effekte lassen sich dabei auf zwei wesentliche Positionen zurückführen: Zum einen sind die jährlichen Ertragsverbesserungen auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen. Zum anderen konnte die Gemeinde in den meisten Jahren ihre Planansätze im Bereich der Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken überschreiten. Diese werden im Haushalt meist geringer bzw. gar nicht geplant, was dann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses positive Auswirkungen hat. Diese Ertragsposition bildete daher für den Haushalt bisher ebenfalls eher Chancen als Risiken.

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

Die Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen aus dem Finanzausgleich. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwandsseitig stellen die Personalaufwendungen neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen dar. Sie haben 2021 einen Anteil von rund 22,8 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Dieser Wert ist im aktuellen interkommunalen Vergleich vergleichsweise überdurchschnittlich und ergibt sich, in Abstimmung mit der Gemeinde, unter anderem durch das Betreiben des Schwimmbades innerhalb des Kommunalhaushaltes, die Pflege des Friedhofes durch den Bauhof, aber auch durch die Übernahme von Mitarbeitern für Aufgaben anderer Kommunen (Finanzbuchhaltung Issum). Bis 2026 sollen die Personalaufwendungen um weitere 1,1 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,6 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2022

mit 10,8 Prozent und für 2023 mit 5,3 Prozent. Dabei wurde die Kalkulation der Personalaufwendungen 2023 auf Grundlage des Stellenplans 2023, sowie einer vierprozentigen Lohnsteigerung für alle Beamten und tariflichen Beschäftigten erstellt. Für den mittelfristigen Planungshorizont setzt die Gemeinde Steigerungsraten von durchschnittlich 1,6 Prozent jährlich an. Dieser Zielwert ist allerdings nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen realisierbar. Allein in den Jahren 2016 bis 2021 betrug die Steigerung der Personalaufwendungen rund einer Mio. Euro, wobei die jährlichen Steigerungen jeweils bei über zwei Prozent lagen. In der Haushaltsplanung für das jeweilige Jahr konnte die Gemeinde Issum dann immer einen sehr genauen Ansatz ermitteln und in den Betrachtungsjahren immer unter dem Haushaltsansatz verbleiben. Es besteht mithin an dieser Stelle ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für die mittelfristige Haushaltsplanung.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen besteht in der Entwicklung der Inflation. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen. Im Betrachtungszeitraum wurden die geplanten Haushaltsansätze jährlich unterschritten. Die Gemeinde konnte im Betrachtungszeitraum in Summe reduzierte Ansätze von rund fünf Mio. Euro erzielen. Bis 2026 sollen die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um rund 2,6 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 10,7 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2022 mit rund 24,4 Prozent zum tatsächlichen Ist-Wert 2021, sowie 29,9 Prozent für das Jahr 2023. Allein die steigenden Energiekosten beziffert die Gemeinde mit rund einer Mio. Euro. Für die Jahre 2024 ff. plant die Gemeinde geringfügige Entlastungen auf dieser Aufwandsposition, welche mit einer durchschnittlichen jährlichen Reduzierung von -1,9 Prozent eingepreist werden. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Bei den eingeplanten Steuerbeteiligungen handelt es sich um die Aufwendungen aus der Gewerbesteuerumlage. Die zu zahlende Umlage wurde in ihrer Entwicklung analog zu den Gewerbesteuererträgen geplant und ist demnach nachvollziehbar berechnet worden. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls nicht.

Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für die Jahre 2023 ff. plant die Gemeinde Issum die Aufwendungen für die Kreisumlage anhand der zu Grunde liegenden Parameter des Kreises Kleve. Dabei ist der Kreis darum bemüht steigenden Umlagebedarf durch gezielte Inanspruchnahmen der Ausgleichsrücklage anteilig auszugleichen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Dies gilt ebenfalls für die zu entrichtende Jugendamtsumlage. Die Werte der mittelfristigen Planung unterliegen trotzdem großen Unwägbarkeiten, insbesondere durch schwer einzuschätzende Entwicklungen der Corona-bedingten Belastungen, sowie des Ukraine-Krieges. Somit verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, da die krisenbedingten Folgen doch deutlichere Auswirkungen auf die Kreisumlage haben könnten, als angenommen.

Die übrigen Aufwendungen hat die gpaNRW sichtprobenartig analysiert. Hieraus ergaben sich keine wesentlichen berichtsrelevanten Aspekte.

Insgesamt bestehen auch bei den Aufwendungen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Angefangen bei der Entwicklung der Kreisumlage, über Tarif- und Besoldungsanpassungen so-

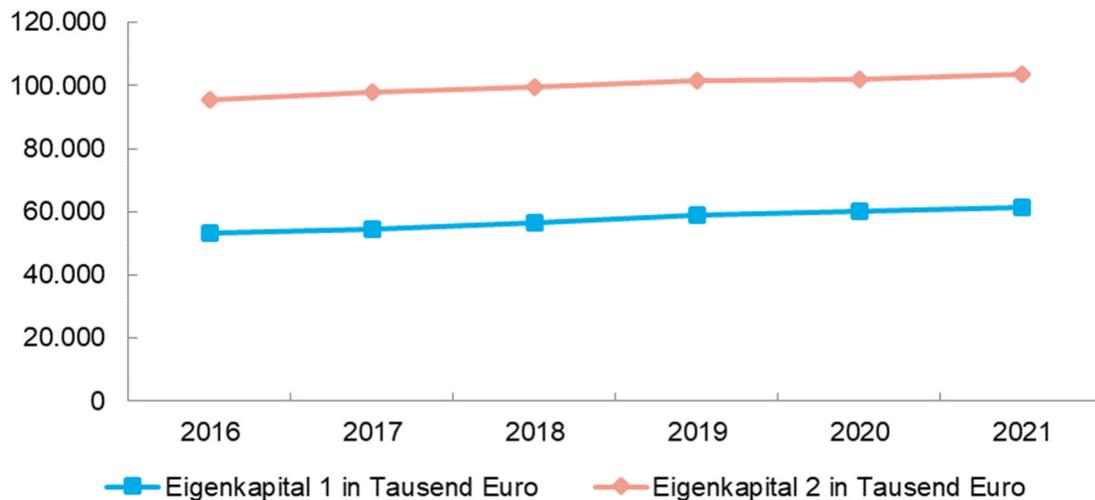
wie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen. All diese Umstände können große Auswirkungen auf den Haushalt haben. Zudem sind die Entwicklungen und Auswirkungen des Ukraine-Krieges auch hier aktuell noch nicht in allen Bereichen abschätzbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Gemeinde Issum verfügt im Betrachtungszeitraum über eine solide Eigenkapitalausstattung. Die geplanten Defizite bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums kann die Gemeinde allerdings nicht gänzlich über die Ausgleichsrücklage decken.

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

Eigenkapital Gemeinde Issum in Tausend Euro 2016 bis 2021

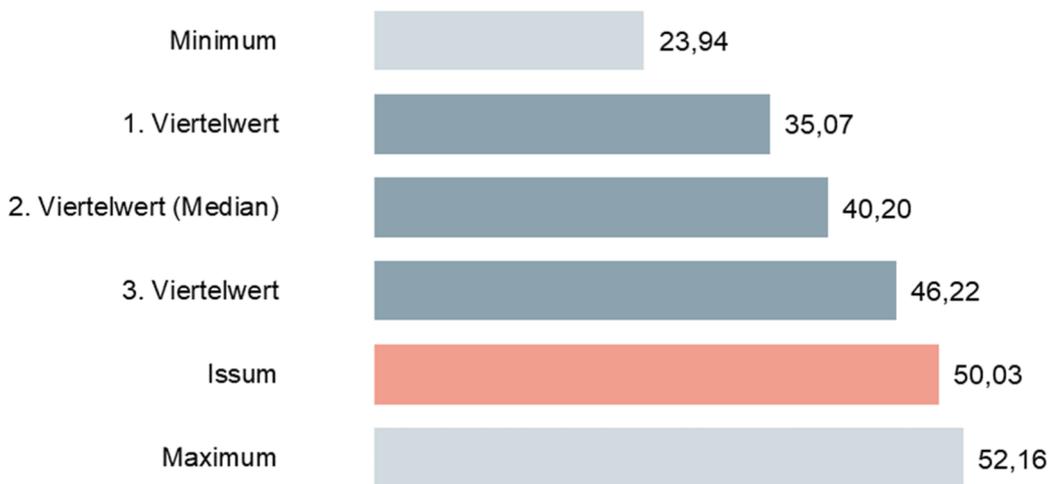


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage Tabelle 4 dieses Teilberichtes.

In der Summe haben die Jahresergebnisse, abzüglich der allgemeinen Verrechnung gemäß § 43 Abs. 3 KomHVO, dem Eigenkapital der **Gemeinde Issum** im Betrachtungszeitraum rund 9,6 Mio. Euro zugeführt. Ab 2022 plant die Gemeinde Issum ausschließlich negative Jahresergebnisse. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums geht die Gemeinde daher von Jahresdefiziten in Höhe von insgesamt 14,9 Mio. Euro aus. Sollten die geplanten Defizite tatsächlich eintreten, kann die Gemeinde diese nicht mehr gänzlich über die bestehende Ausgleichsrücklage (9,8 Mio. Euro) abdecken.

Die Gemeinde Issum verfügt allerdings insgesamt zum Zeitpunkt der Prüfung über eine überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 ist dabei höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Die Gemeinde gehört auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer vergleichsweise höheren Eigenkapitalquote 1. In den Vergleichsjahren 2016 bis 2020 kann ebenfalls eine Positionierung über dem dritten Viertelwert erzielt werden. Im Zeitverlauf steigt das Eigenkapital insgesamt um rund 15,3 Prozent an. Die Steigerung der Eigenkapitalquote liegt dabei bei rund 1,4 Prozentpunkten. Dies ist bedingt durch die gleichzeitig gestiegene Bilanzsumme, welche sich im Betrachtungszeitraum ebenfalls erhöht (12,1 Prozent).

Die Eigenkapitalquote 2 stellt im gesamten Betrachtungszeitraum um den Maximalwert dar. Dies gilt ebenfalls für das Eigenkapital 1 und 2 bezogen auf den Einwohner.

1.3.5 Schulden und Vermögen

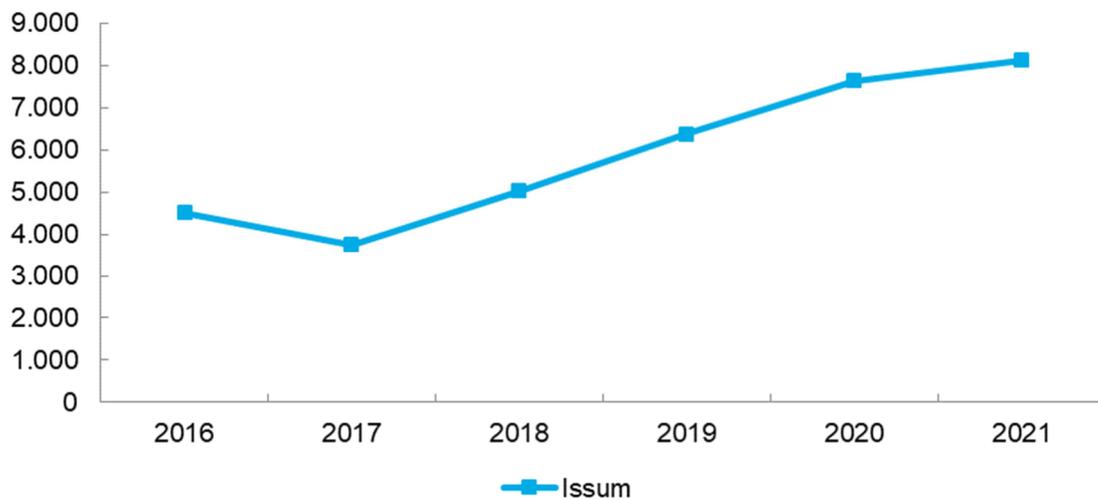
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- Die Gemeinde Issum gehört zu den Kommunen mit vergleichsweise geringeren Verbindlichkeiten. Dies wirkt sich zukünftig begünstigend auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde aus. Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Gemeinde im Blick und plant dafür bereits die entsprechenden Mittel ein.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Issum in Tausend Euro 2016 bis 2021

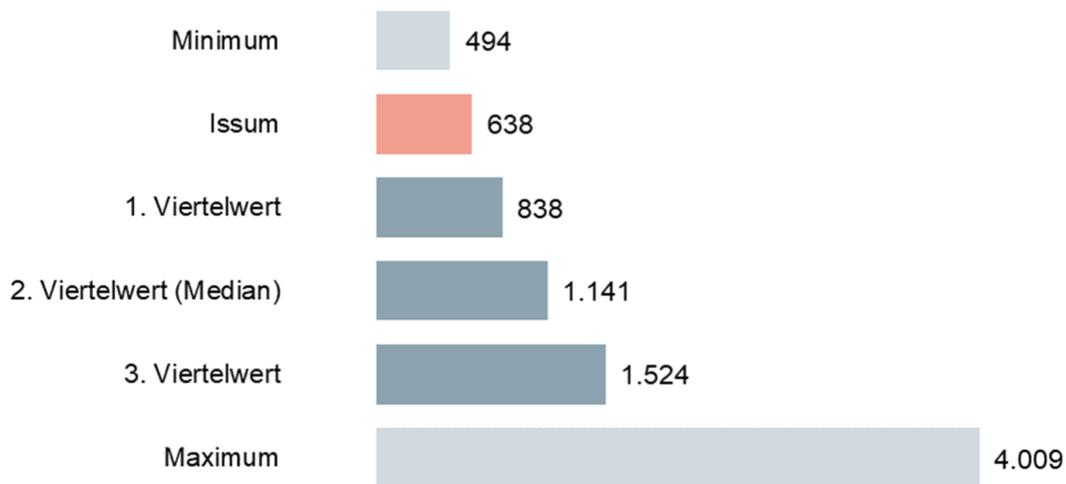


Bei den Gesamtverbindlichkeiten für die Jahre 2016 ff. hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Dabei setzen sich die Gesamtverbindlichkeiten zu rund 99 Prozent aus den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zusammen. Dabei ergibt sich der größte Anteil der Verbindlichkeiten aus den erhaltenen Anzahlungen des Kernhaushaltes mit jährlich über 60 Prozent, zuletzt sogar mit einem Anteil von 80 Prozent. Bezogen auf den Einwohner ergibt sich für die Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner für das Jahr 2020¹² folgende Positionierung:

¹² Für das Vergleichsjahr 2021 lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Im gesamten Betrachtungszeitraum positioniert sich der Konzern Gemeinde Issum jeweils unter dem ersten Viertelwert im interkommunalen Vergleich und bilanziert somit weniger Gesamtverbindlichkeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Aufgrund des Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten werden diese Verbindlichkeiten nachfolgend näher dargestellt.

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Euro 2021

Kennzahl	Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	17	17	255	439	755	2.245	18
Liquiditätskredite je Einwohner	19	0	1,54	24	51	733	18
Verbindlichkeiten je Einwohner	670	538	890	1.240	1.597	3.726	18

Die Gemeinde Issum stellt aktuell das Minimum im Bereich der Investitionskredite je Einwohner dar. Das vergleichsweise niedrige Niveau an Investitionskrediten ergibt sich aus der durchweg guten Finanzsituation der Gemeinde. So konnte die Gemeinde Issum ihre investiven Ausgaben größtenteils durch die investiven Einnahmen in Verbindung mit den positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bedienen. Dies bildet auch den Grundstein für die deutlich unter-

durchschnittliche Positionierung im Bereich der Verbindlichkeiten je Einwohner. Liquiditätskredite bilanziert die Gemeinde nur im Rahmen des Förderprogramms „Gute Schule 2020“, welches für die Sanierung, die Modernisierung und den Ausbau kommunaler Schulinfrastruktur aufgelegt wurde.

Die größte Position in den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes bilden 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 Issum bilanziert hier "angesparte" pauschale Zuweisungen des Landes in Höhe von rund 5,5 Mio. Euro die noch keinen Vermögensgegenständen zugeordnet wurden. Außerdem enthält diese Position noch nicht zugeordnete Erschließungsbeiträge in Höhe von 1,1 Mio. Euro und noch nicht zugeordnete Zuschüsse von privaten Dritten die erst im Zuge der Fertigstellung der Anlagen zugeordnet werden können.

Nach den NKF-Vorschriften werden erhaltene Anzahlungen unter den Verbindlichkeiten in der Bilanz aufgeführt, obwohl ihnen keine Rückzahlungsverpflichtung gegenübersteht. Im Jahr der Fertigstellung der Investitionsmaßnahmen werden die erhaltenen Anzahlungen dann bei den Verbindlichkeiten ausgebucht und bei den Sonderposten eingebucht. Diese Sonderposten werden dann über die Abschreibungsdauer des Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufgelöst. Diese Erträge dienen dann dazu, den erhöhten Abschreibungsaufwand zum Teil auszugleichen und damit die Belastung für die Ergebnisrechnung zu begrenzen. Zum 31. Dezember 2021 summierten sich diese erhaltenen Anzahlungen auf einen Betrag von rund 6,6 Mio. Euro.

Das Ansparen der Zuweisungsbeträge (Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (Bildungspauschale, Sportpauschale, Investitionspauschale)) hat für die Gemeinde bei einer finanzwirtschaftlichen Betrachtung den Nachteil, dass in der Zeit der Ansparung die Verbindlichkeiten in der Bilanz steigen und sie während dieser Zeit auf Erträge aus der Auflösung von Sonderposten verzichten muss. Ohne diese vorausschauende Vorgehensweise hätte die Gemeinde Issum aktuell eine deutlich geringere Verschuldung und gegebenenfalls noch bessere Jahresabschlüsse.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW

die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

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

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude in Prozent 2021

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2021 in Euro
Wohnbauten	80	22	72	318.032
Verwaltungsgebäude	80	48	40	1.705.004
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Vereins- und Jugendhäuser	80	44	45	3.708.452
Feuerwehrgerätehäuser	80	50	38	1.474.984
Schulen	80	38	52	7.162.014
Schulsporthallen	60	36	40	2.247.866
Sporthallen ohne schulische Nutzung	80	28	65	1.278.823
Freibad	80	36	55	410.649
Abwasserkanäle	66	27	59	14.098.832
Verkehrsflächen	50	26	49	./.

Die Gemeinde Issum hat für ihre Vermögensgegenstände oftmals die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Bei langen Gesamtnutzungsdauern, wie zum Beispiel bei den Schulgebäuden oder Feuerwehrgerätehäusern, hat sie dadurch niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kurzen Gesamtnutzungsdauern. Bei langen Gesamtnutzungsdauern besteht allerdings die Gefahr, dass die tatsächliche Abnutzung schon weiter vorangeschritten ist als der Anlagenabnutzungsgrad es anzeigt. Gleichzeitig steigt das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Rein rechnerisch haben die abgefragten Gebäudesegmente teilweise bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Am weitesten fortgeschritten sind die Anlagenabnutzungsdauern bei den Wohnbauten. Die Gebäude befinden sich durch die dauerhafte Nutzung und Bewirtschaftung in einem altersgerechten Zustand und es bestehen laut Aussage der Gemeinde keine Investitionsstaus. Allerdings fallen in diesen Bereich auch zwei bis drei Gebäude, die mittelfristig nicht mehr genutzt und abgerissen werden sollen.

In den vergangenen Jahren wurde in größerem Umfang investiert. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt in den Jahren 2016 bis 2021 bei 102 Prozent (ohne Finanzanlagen) und damit

über dem Richtwert von 100 Prozent. Allerdings sind hier die einzelnen Gebäudearten differenziert zu betrachten.

Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht in 2021 rund 45 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der gesamten Bilanzposition Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2016 bis 2021 um rund 1,3 Mio. Euro reduziert. Aktuell plant die Gemeinde in diesem Bereich allerdings auch schon wieder Investitionen zur Entwicklung der Schulstandorts Brüder-Grimm-Schule mit knapp einer Mio. Euro. Dies gilt ebenfalls für den Schulstandort der St.-Nikolaus-Schule. Hier wurden bereits in 2022 investive Auszahlungen von rund 0,4 Mio. Euro getätigt, welche sich in 2023 auf weitere 0,9 Mio. Euro ansteigen um auch hier den Schulstandort weiter zu entwickeln.

Um dem fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad im Bereich der Sporthallen entgegenzuwirken plant die Gemeinde Issum eine neue Sporthalle im Ortsteil Sevelen. Hier wurden für 2023 bereits investive Mittel für den Erwerb eines Grundstücks eingeplant, das Investitionsvolumen bewegt sich im Rahmen von einer halben Mio. Euro. Auch hier hat die Gemeinde somit den mittel- bis langfristigen Bedarf erkannt und entsprechende Planungen vorgenommen.

Die Bilanzwerte im Bereich Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen waren im Betrachtungszeitraum weitestgehend stabil und haben sich durchweg im Bereich zwischen 15,0 und 16,0 Mio. Euro bewegt. Die jährlichen Belastungen im Rahmen des Abschreibungsaufwandes liegen bei rund 400 Tausend Euro (insgesamt 2,4 Mio. Euro im Betrachtungszeitraum). Gleichzeitig hat die Gemeinde Neu- und Reinvestitionen von rund 2,2 Mio. Euro durchgeführt. In den Haushaltsplänen 2022 und 2023 sind weitere investive Maßnahmen mit einem Volumen von insgesamt 4,1 Mio. Euro veranschlagt worden. Größere zu nennende Projekte sind hier die Erneuerung des Regenwasserkanals Ahornstraße (0,7 Mio. Euro), Erschließung Baugebiet Oberstraße (0,6 Mio. Euro), sowie die Erneuerung des Regenwasserkanals Saversdyk (0,4 Mio. Euro).

Einen wichtigen Bereich des Anlagevermögens bilden die Verkehrsflächen. Dabei macht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen bei der Gemeinde Issum für das Jahr 2021 rund 27,0 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. In diesem Bereich hat die Gemeinde Neu- und Reinvestitionen von rund 5,8 Mio. Euro getätigt (2016 bis 2021). Setzt man den jährlich entstandenen Abschreibungsaufwand von rund 1,3 Mio. Euro dagegen, ergibt sich für den Betrachtungszeitraum eine Reduzierung dieser Vermögensposition von ca. 2,1 Mio. Euro.

Im Haushaltsplan 2023 hat die Gemeinde entsprechende Mittel geplant um ihr Verkehrsflächenvermögen zu erhalten. Für das gesamte Produkt „Verkehrsflächen und –anlagen plant die Gemeinde Issum Haushaltsansätze von rund 1,4 Mio. Euro bis einschließlich 2026. Dabei plant die Gemeinde größere Investitionen im Hinblick auf die erstmalige Erschließung der Verkehrsanlage „Am Tapp“ (0,3 Mio. Euro) und Baugebiet „Oberstraße“ (0,5 Mio. Euro). Insbesondere den investiven Auszahlungen für das Bauprojekt Oberstraße stehen auf der Einzahlungsseite entsprechende Erschließungsbeiträge gegenüber.

Die geplanten Maßnahmen werden sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken. Die Finanzierung dieser Investitionen wird allerdings auch in Teilen eine dauerhafte Belastung für den gemeindlichen Haushalt darstellen.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob die Kommune in der Lage ist, die von ihr geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Issum in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.442	-4.218	-2.797	-2.609	-2.596
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.230	-9.673	1.140	634	316
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-3.672	-13.891	-1.657	-1.975	-2.279
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.501	5.001	-250	-250	-250
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.171	-8.890	-1.907	-2.225	-2.529

Die Gemeinde Issum plant ab 2022 neben den deutlichen Ergebnisdefiziten auch mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bis einschließlich 2026. Die guten Ergebnisse aus Vorjahren resultieren vorrangig aus Steuereinnahmen. Der für 2022 geplante negative Saldo aus der Verwaltungstätigkeit ist vor allem verursacht durch steigende Gesamtauszahlungen (+2,2 Mio. Euro) bei gleichzeitig weniger stark steigenden Gesamteinzahlungen (+0,9 Mio. Euro). Die steigenden Auszahlungen ergeben sich vor allem aus höheren Personal- und Transferauszahlungen sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Die geplanten Fehlbedarfe bis 2026 beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt rund 13,6 Mio. Euro können nicht durch den Bestand an liquiden Mitteln gedeckt werden. Darüber hinaus plant die Gemeinde Issum in den Jahren 2022 und 2023 Investitionen in Höhe von rund 11,9 Mio. Euro. Diesen Ausgaben stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von 8,3 Mio. Euro zur Deckung gegenüber. In der Haushaltssatzung 2023 ist daher eine Kreditaufnahmeermächtigung in Höhe von fünf Mio. Euro für Kreditaufnahmen zur Finanzierung der geplanten Investitionen enthalten. In den Folgejahren bis einschließlich 2026 werden die Auszahlungen durch die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit vollständig gedeckt.

Aus dem zuletzt aufgestellten Jahresabschluss 2021 gehen liquide Mittel von rund 4,1 Mio. Euro hervor. Der oben genannten Inanspruchnahme von liquiden Mitteln im Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2026 liegt eine gemäß § 89 Abs. 1 GO NRW vorgeschriebene Liquiditätsplanung zu Grunde. Die Gemeinde Issum kann die in 2022 geplanten Reduzierungen des Bestandes an finanziellen Mitteln vorerst tragen. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, dass nicht alle in den jeweiligen Haushalten eingeplanten Maßnahmen auch realisiert werden konnten. Dies gilt insbesondere auch auf die Planwerte 2023. Nähere Details hierzu sind dem Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen zu entnehmen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Gemeinde Issum die steigenden Aufwendungen teilweise kompensieren. Zukünftig gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

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

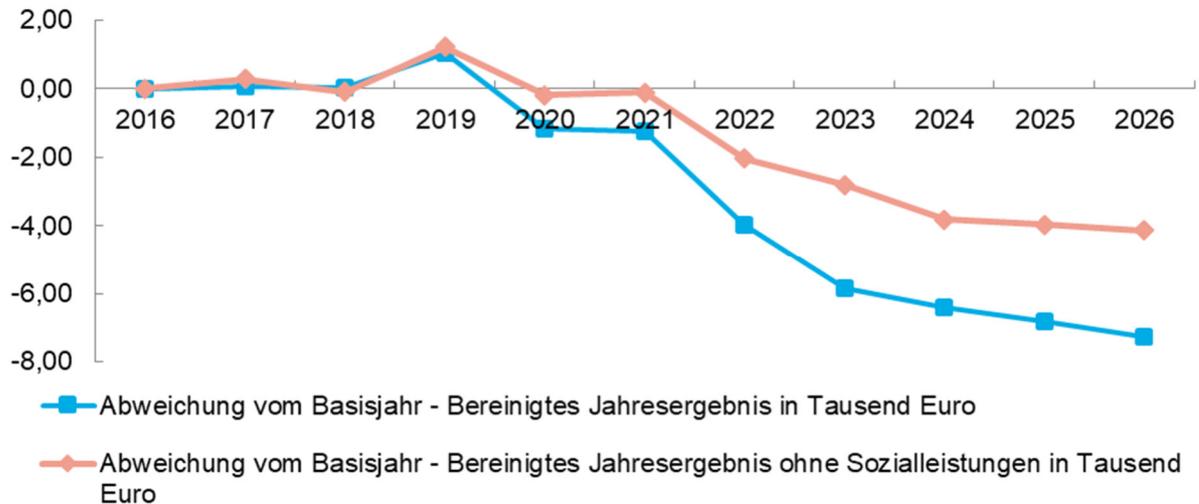
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Issum ermittelten Corona bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Issum langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 6 ff. der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Issum in Tausend Euro 2016 bis 2026



Bis 2021 Ist-Zahlen, ab 2022 Plan-Zahlen

Das Basisjahr 2016 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der Gemeinde Issum. Im direkten Vergleich der Jahre 2016 und 2021 erkennt man einen negativen Verlauf. Die bereinigten Aufwendungen steigen dabei an (+ 1,1 Mio. Euro), wogegen die bereinigten Erträge (-0,8 Mio. Euro) eine leicht sinkende Tendenz haben.

Wesentlicher Einflussfaktor für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 1,1 Mio. Euro. Hier sind die Entgelte für die tariflich Beschäftigten stetig gestiegen. Dazu kommen wachsende Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 plant die Gemeinde nochmals einen Anstieg von rund 1,1 Mio. Euro für diesen Bereich.

Der negative Trendverlauf ab 2022 ist zudem auch auf die Steigerung der Transferaufwendungen zurückzuführen. Ein wesentlicher Faktor für den Anstieg ist das wachsende Defizit aus dem Produktbereich Soziale Leistungen sowie die steigende Jugendamtsumlage. Der Fehlbetrag im Produktbereich Soziale Leistungen wird sich beispielsweise bis 2026 im Vergleich zum Jahr 2021 mehr als verdoppeln.

Der Unterschiedsbetrag zwischen den bereinigten Jahresergebnissen und den bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen beträgt im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 rund 3,9 Mio. Euro. Die Tendenz für die Zukunft zeigt sich dabei deutlich steigend. Beim Herausrechnen der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung für das Jahr 2026 zum Basisjahr (2016) rund 4,1 Mio. Euro (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 1,2 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 240.000 Euro
- Jugendamtsumlage: 1,7 Mio. Euro

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2022 immer deutlicher aus. Der Gemeinde Issum gelingt es somit nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tariferhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

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

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer wurden letztmalig zum Jahr 2017 angepasst. Im aktuellen Haushaltsplan 2023 hat die Gemeinde Issum ebenfalls keine Anpassungen vorgenommen.

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

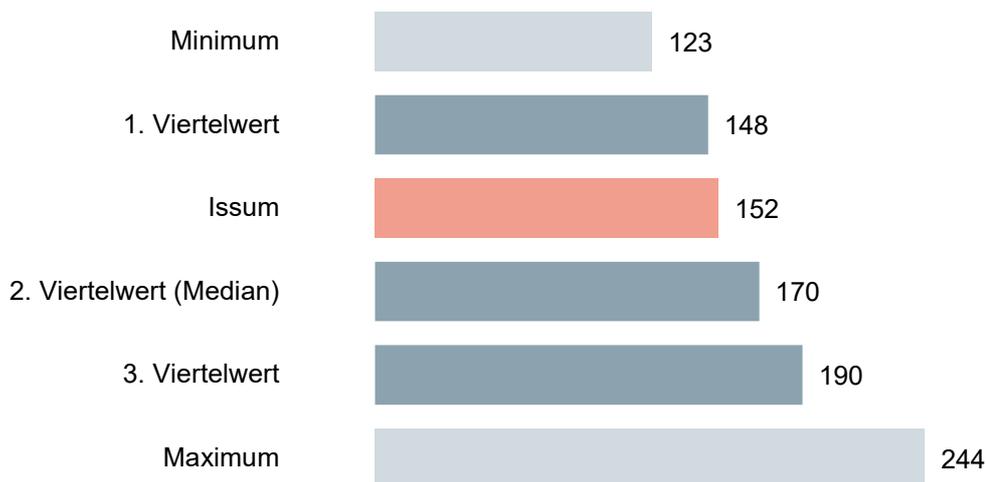
Hebesätze in von Hundert 2022

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Issum	232	457	423
Sonsbeck (Kreis Wesel)	250	413	411
Alpen (Kreis Wesel)	255	443	418
Kranenburg	255	443	418
Kerken	274	479	411
Rheurdt	247	479	418
Uedem	217	429	412
Bedburg-Hau	247	479	418
Kalkar	260	550	425
Wachendonk	332	479	418
Weeze	216	423	415
Mittelwert im Kreis Kleve	243	473	422
Mittelwert kleine kreisangehörige Kommunen	292	547	445
Fiktiver Hebesatz GFG 2021	223	443	418
Fiktiver Hebesatz GFG 2022	247	479	414

In der Bewertung der Steuerkraft im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) wird das Steueraufkommen der Grundsteuer B mittlerweile mit 479 v. H. (fiktiver Hebesatz 2022) bewertet. Die 479 v. H. sind ein vom Land ermittelter Durchschnittswert für die Grundsteuer B von kreisangehörigen Kommunen. Mit diesem Wert wird die Steuerkraft der Gemeinde Issum für den Erhalt von Schlüsselzuweisungen bewertet.

Die unter dem fiktiven Hebesatz angesetzte Grundsteuer B führt aber nicht nur zur Berücksichtigung höherer fiktiver Steuereinnahmen und damit möglicherweise zu einer geringeren Schlüsselzuweisung, sondern gegebenenfalls auch zu einer höheren Belastung durch die Kreisumlage. Auch hier ergeben sich die Berechnungsparameter aus der fiktiv anzurechnenden Steuerkraft. Die Gemeinde Issum sollte hier regelmäßig überprüfen, inwiefern dies möglicherweise zu größeren haushalterischen Belastungen führen könnte. Mit Blick auf die Erträge aus Grundsteuer B je Einwohner ergibt sich für die Gemeinde aktuell folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

Erträge aus der Grundsteuer B je EW in Euro 2021



1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum hat bisher kein Finanzcontrolling oder –berichtswesen etabliert, so dass Planabweichungen erst spät identifiziert und Maßnahmen eingeleitet werden können.

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

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

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

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

Die sich aus § 80 Abs. 5 GO NRW ergebenden Fristen zur Haushaltssatzung kann die **Gemeinde Issum** regelmäßig nicht einhalten. Sofern keine Kommunalwahlen sind, wird der Haushalt jedoch im Dezember beschlossen und auch noch im gleichen Monat der Aufsichtsbehörde angezeigt.

Die Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Gemeinde Issum regelmäßig einhalten. Zudem konnte die Gemeinde bis 2018 auf eine Aufstellung des Gesamtabschlusses verzichten. Ab dem Jahr 2019 macht die Gemeinde von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a GO NRW Gebrauch.

Ein Finanzberichtswesen oder –controlling ist bei der Gemeinde Issum bisher nicht etabliert. Um zu gewährleisten, dass die wirtschaftliche Situation der Gemeinde nicht aus den Augen verloren wird, hat Issum verschiedene Instrumente etabliert:

- Anlagestrategie zur Vermeidung von Negativzinsen,
- sofortige Begleichung von Rechnungen,
- tägliche Prüfung des Kontostandes,
- größere Beträge dürfen erst mit Zustimmung des Leiters Finanzbuchhaltung und nach Überprüfung ausreichender Liquidität angewiesen werden,
- Aufträge über 1.000 Euro können erst erteilt werden, wenn diese in der Buchungssoftware hinterlegt sind.

Vorerst plant die Gemeinde Issum nicht den Einsatz weiterer Steuerungsinstrumente bzw. eines Finanzcontrollings. Aufgrund der wenigen Großinvestitionen und dem Bestand an liquiden Mitteln besteht aktuell keine wirtschaftliche Sorge, welche die Einführung aus Sicht der Verwaltung rechtfertigen würden.

Ein möglicher quartalsmäßiger Finanzbericht wird aktuell durch eine interne Prognose des Kämmerers zum vorläufigen Jahresergebnis im letzten Jahresquartal ersetzt. Dies wird zudem im Rahmen der Haushaltsberatungen dem Rat mitgeteilt, sodass diese positive, wie auch negative Ergebnisse bei der zukünftigen Planung berücksichtigen können. Bei gravierenden negativen Änderungen, im Vergleich zum Haushaltsplan, wird der Rat, oder mindestens alle Fraktionsvorsitzenden, entsprechend informiert. Je nachdem wie gravierend beispielsweise der Einnahmeverlust ist, wird zusammen mit dem Rat über mögliche Verschiebungen und/oder Einsparungen in den betreffenden Projekten diskutiert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte ein angemessenes Finanzcontrolling mit entsprechendem Berichtswesen etablieren, um Planabweichungen frühzeitiger zu erkennen und darauf im laufenden Haushaltsjahr reagieren zu können.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Gemeinde Issum überträgt jährlich deutlich mehr konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde dabei verbindlich geregelt.

→ **Feststellung**

Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Issum ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

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

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

Ihre Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen hat die **Gemeinde Issum** im Dezember 2012 mit in die Hauptsatzung aufgenommen. Hiernach wurde festgelegt, dass Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar sind und bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Werden sie übertragen, erhöhen sie die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.

Ermächtigungen für Auszahlungen aus Investitionstätigkeit bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen jedoch längstens zwei Jahre nach Abschluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.

Ermächtigungsübertragungen sind auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Die Übertragung von Ermächtigungen ist für jeden Einzelfall zu beantragen und zu begründen. Die Entscheidung über die Ermächtigungsübertragung obliegt dem Bürgermeister.

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

Ordentliche Aufwendungen Issum 2016 bis 2021

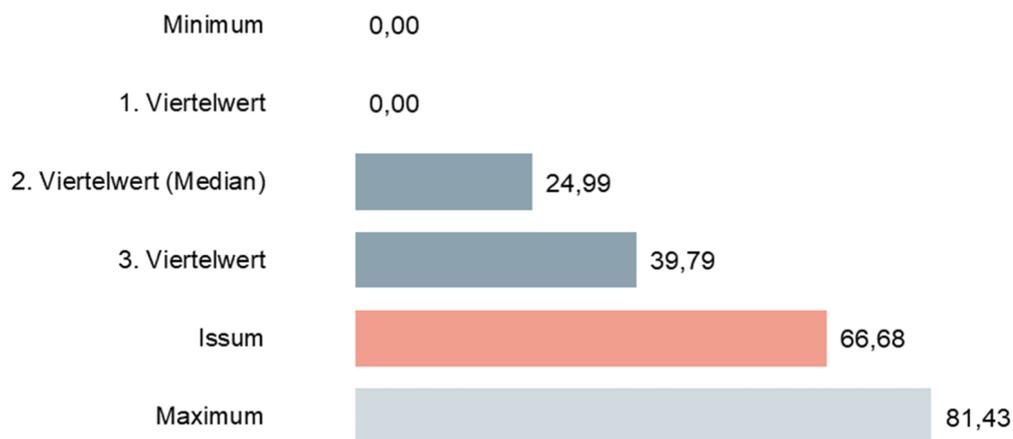
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	25.429	23.926	22.324	23.818	24.197	25.406
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	272	1.353	534	306	865	808
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,1	5,7	2,4	1,3	3,6	3,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	25.701	25.279	22.859	24.123	25.063	26.214
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,1	5,4	2,3	1,3	3,5	3,1
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	22.327	22.485	21.847	21.993	23.428	23.460
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	86,9	88,9	95,6	91,2	93,5	89,5

* Ansatzerhöhungsgrad = Ermächtigungsübertragungen Ordentliche Aufwendungen/ (fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen – Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen)

** Grad der Inanspruchnahme = Ist-Ergebnis ordentliche Aufwendungen/Fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen *100

Die fortgeschriebenen Ansätze der Gemeinde Issum waren in allen Jahren ausreichend. Es gab in keinem Jahr Ansatzüberschreitungen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen Issum je EW in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich 2021 sind 14 Werte eingeflossen. Davon haben neun Vergleichskommunen keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

In den Jahren 2016 bis 2020 positionieren sich die Ermächtigungsübertragungen ebenfalls jeweils über dem dritten Viertelwert. Gleichzeitig hätte in allen Jahren der originäre Mittelansatz ausgereicht um die Aufwendungen zu decken.

Die Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit positionieren sich im Betrachtungszeitraum, mit Ausnahme des Jahres 2021, ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt.

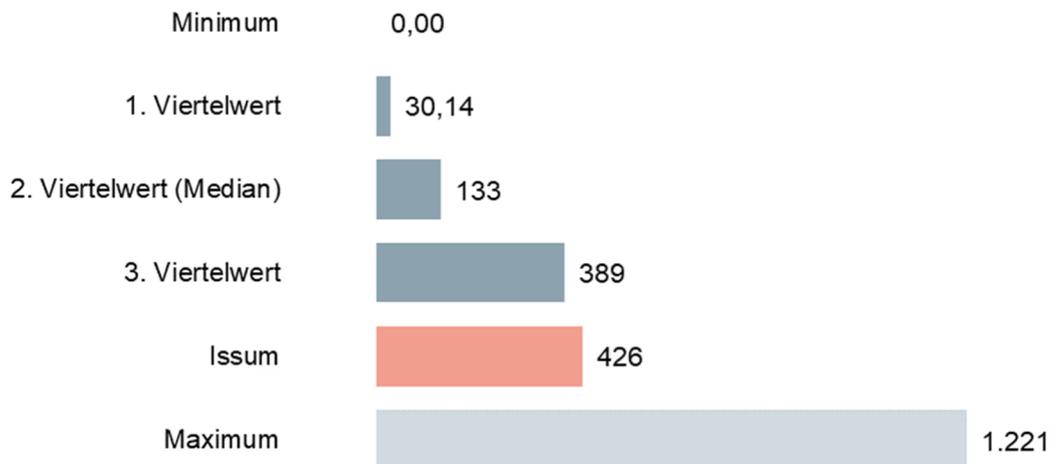
Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich.

Investive Auszahlungen Issum 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.190	4.518	4.503	2.162	5.952	6.438
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.272	5.634	4.305	4.080	2.296	5.155
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	22,3	124,7	95,6	188,7	38,6	80,1
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	12.463	10.152	8.808	6.241	8.249	11.593
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	18,2	55,5	48,9	65,4	27,8	44,5
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.583	4.857	3.059	3.178	1.550	12.455
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	28,4	47,8	34,7	50,9	18,8	107,0

In den Jahren 2016 bis 2021 hat die Gemeinde Issum investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich vier Mio. Euro übertragen. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen im Betrachtungszeitraum, abgesehen vom Jahr 2020, niedrigere investive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen Issum je EW in Euro 2021



Der Vergleich enthält Werte von 14 Kommunen.

Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt die Gemeinde Issum von Jahr zu Jahr in wechselndem Umfang in Anspruch. Während sie in vier von sechs Jahren nur einen unterdurchschnittlichen Grad der Inanspruchnahme vorweisen kann, hat sie im Jahr 2021 Auszahlungen über die vorhandenen Ermächtigungen hinaus geleistet.

Der Grad der Inanspruchnahme ist in Issum im Jahr 2021 besonders hoch, da die Gemeinde in diesem Jahr Finanzanlagen erworben hat. Dies war Issum auf Grund ihrer guten Liquiditätslage möglich.

Lässt man diese Auszahlung, die die Gemeinde außer-/überplanmäßig für den Erwerb von Finanzanlagen getätigt hat, bei der Betrachtung außen vor, liegt der Grad der Inanspruchnahme bei rund 25,0 Prozent und damit wie in den meisten Jahren zuvor unter dem interkommunalen Durchschnitt.

Als Gründe für den teilweise 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.

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 Issum 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 Problematik der Übertragungen ohne Möglichkeit der Abarbeitung wurde durch die Gemeinde Issum bereits erkannt. Die Gemeinde präferiert daher ab 2023 eine geänderte Vorgehensweise unter Berücksichtigung der Anforderungen, welche sich aus § 13 KomHVO ergeben.

Die Gemeinde Issum konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Gemeinde nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Bei der **Gemeinde Issum** akquirieren und bewirtschaften die Fachämter die Fördermittel dezentral. Dabei erfolgt insbesondere im Fachbereich Planen und Bauen eine vermehrte Fördermittelakquise. Die Gemeinde gibt an, nicht in allen Bereichen mögliche Fördermittelmöglichkeiten zu überprüfen.

Strategische Vorgaben für den Bereich der Fördermittelakquise hat die Gemeinde Issum bisher nicht geschaffen. Schriftliche Regelungen oder Vereinbarungen gibt es in diesem Aufgabenkreis nicht. Zielvorgaben beispielsweise räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategischen Zielvorgaben umzusetzen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

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

→ **Empfehlung**

Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Gemeinde Issum die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Seit dem 01. Januar 2023 ist die Gemeinde zudem eine Mitgliedschaft eingegangen, in der Fördermittel regelmäßig bekannt gegeben werden und die Gemeinde auch entsprechende Unterstützung erfährt. Des Weiteren plant die Gemeinde zukünftig eine zentrale Stelle in der Kämmerei für den Bereich Fördermittelmanagement. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen alle Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden. Der Vorgang der Fördermittelakquise wird aktuell nicht dokumentiert.

Die Antragsprozesse beschreibt die Gemeinde im Antragsverfahren schon als sehr unterschiedlich. Grundsätzlich hält Issum die Verfahren für gut durchführbar, auch im Hinblick auf die weit fortgeschrittene Digitalisierung in diesem Bereich. Als wünschenswert würde die Gemeinde verbesserte Möglichkeiten des „vorzeitigen Beginns“ betrachten. Issum musste auch bereits gescheiterte Fördermittelanträge verzeichnen, aufgrund fehlender Fördervoraussetzungen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum hat kein förderbezogenes Controlling und -berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die u.a. eine Rückforderung von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die Gemeinde Issum bisher nicht getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Sobald Fördermittel bewilligt sind, wird die entsprechende Maßnahme umgesetzt und federführend von der zuständigen Person betreut. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindliche Prozessabläufe gibt es allerdings nicht. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten, etc. liegen nicht vor.

Die Gemeinde Issum sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden entsprechende Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Standards auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führt die Gemeinde keine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen. Der Gemeinde fehlte es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte.

Eine zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Um Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden und Förderbestimmungen und Auflagen aus den Förderbescheiden problemlos umsetzen zu können, ist ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen sinnvoll.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Gemeinde bislang nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Gemeinde dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Derzeit liegt die Zuständigkeit für das Fördermittelcontrolling beim jeweils zuständigen Fachamt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Die Gemeinde Issum hat nach eigenen Angaben bereits erkannt, dass im Bereich Fördermittelmanagement noch einige Möglichkeiten bestehen Potenziale für den gemeindlichen Haushalt zu heben. Die Gemeinde plant daher zukünftig den Bereich besser aufzustellen um mögliche Fördermittel vollumfänglich nutzen zu können.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum hat bisher grundlegende, strategische Festlegungen für ihr Kreditmanagement nicht schriftlich fixiert.

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

Das Kreditportfolio der **Gemeinde Issum** enthält Ende 2021 ausschließlich Kredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020. Diese Kredite hat die Gemeinde zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zins und Tilgung leisten jedoch das Land. Eigene Kredite hat Issum in den letzten Jahren nicht aufgenommen. Sicherheitshalber enthält die Haushaltssatzung der Gemeinde jedoch Ermächtigungen für die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat Issum bisher nicht schriftlich formuliert. Eine Richtlinie zum Kreditmanagement hat die Gemeinde nicht.

Aus Sicht der gpaNRW sollte jedoch jede Kommune auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein. Selbst wenn eine Kommune beabsichtigt, ausschließlich sicherheitsorientiert zu operieren und risikobehaftete Finanzierungsinstrumente meidet, sollte sie ihre strategische Festlegung schriftlich dokumentieren. Dies könnte über eine auf wesentliche Inhalte beschränkte Richtlinie erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.

Eine Richtlinie schafft Verbindlichkeit und Sicherheit für die verantwortlichen Entscheidungsträger. Klare Vorgaben helfen, die Transparenz des Zustandekommens künftiger Kreditentscheidungen zu verbessern. Zudem fungiert die Richtlinie als Instrument der Konsensfindung zwischen Rat und Verwaltung über die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements.

Die konkrete Ausgestaltung ist abhängig vom Kreditportfolio einer Kommune und ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Neben strategischen Festlegungen und Zielsetzungen¹³ sollte eine Richtlinie insbesondere Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten:

- Anwendungsbereich: Es sollte geregelt werden, dass die Richtlinie für die Aufnahme von Krediten sowie für Prolongationen und Umschuldungen gilt. Darüber hinaus sollte festgelegt werden, ob die Richtlinie auch für die Aufnahme von Fremdwährungskrediten, den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten sowie die Emission von Anleihen und Schuldscheindarlehen gilt. Schließt eine Kommune Fremdwährungskredite und derivative Finanzinstrumente aus, sollte dies explizit festgeschrieben werden.
- Geltungsbereich: Eine Kommune sollte regeln, inwieweit die Richtlinie über den Kernhaushalt hinaus auch für Sondervermögen oder rechtlich selbstständige Töchter gilt.
- Zuständigkeiten, Aufgaben und Entscheidungskompetenzen: Sollten klar und widerspruchsfrei geregelt sein.
- Begriffsbestimmungen: Zulässige Finanzgeschäfte sollte beschrieben und andere relevante Begriffe erläutert werden.
- Zulässige Finanzgeschäfte: Die Richtlinie sollte regeln, welche Finanzierungsinstrumente aufgenommen werden dürfen, ggf. in welchem Umfang. Ggf. sollte auch geregelt sein, welche Finanzierungsinstrumente nicht eingesetzt werden dürfen.
- Verfahrensregelungen zu Angebotseinholung und Auswertung: In der Richtlinie sollte geregelt sein, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Die Angebote sollten schriftlich eingeholt und dokumentiert werden. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen. Des Weiteren sollte in der Richtlinie geregelt sein, dass die Angebotsauswertung schriftlich zu dokumentieren ist.
- Anforderungen an die Dokumentation: Es sollte geregelt sein, welche Informationen die Dokumentation mindestens enthalten muss.
- Kontroll- und Berichtspflichten: Angepasst an die örtlichen Verhältnisse sollte eine sachgerechte Kontrolle und Überwachung der Finanzierungsinstrumente geregelt sein. Zudem sollte geregelt sein, wer an wen, in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Je nach Komplexität und Ausrichtung des Kreditportfolios könnten weitere Regelungen zur Risikoabsicherung, Aspekte der Risikoanalyse und erweiterter Anforderungen an das Berichtswesen formuliert werden.

Die Regelungen sind individuell anzupassen, wenn sich die Anforderungen an die Steuerung des Kreditportfolios ändern, z. B. wenn sich die Komplexität des Kreditportfolios erhöht.

¹³ Strategische Festlegungen könnten sein: risikobehaftete Finanzierungsinstrumente zu meiden oder Einsatz von Fremdwährungskrediten und Derivaten in einem begrenzten Rahmen, etc.
Ziele könnten sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung der Zinszahlungen, Reduzierung des Zinsänderungsrisikos, etc.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde in ihrer Richtlinie für die Kapitalanlage grundlegende Regelungen getroffen. Die gpaNRW sieht jedoch Möglichkeiten, die die Gemeinde umsetzen könnte, um ihren Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.

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

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Anlageportfolio der **Gemeinde Issum**:

Anlageportfolio Issum am 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Wert des Fondsdepot in Tausend Euro	9.508
Wert der Versorgungsfondsanteile in Tausend Euro	148
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.343
Anzahl der Geschäftskonten	3
davon Anzahl Konten bei Geldinstituten, die institutsgesichert* sind	2

* Alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken gehören institutsbezogenen Sicherungssystemen an. Ziel dieser Institutssicherungssysteme ist es, die ihnen angeschlossenen Institute vor Insolvenz und Liquidation zu bewahren. Hierdurch sollen Entschädigungsfälle bei diesen Instituten grundsätzlich vermieden werden. Einlagen einer Kommune sind dort insofern mittelbar in voller Höhe geschützt.

Der Wert der einzelnen Wertpapiere im Fondsdepot der Gemeinde Issum beträgt zwischen 123.000 und 4,7 Mio. Euro. Der Verkauf der Fondsanteile wäre jederzeit zum aktuellen Kurswert möglich.

In der Richtlinie für die Kapitalanlage der Gemeinde Issum, die im Jahr 2021 in Kraft getreten ist, hat die Gemeinde als Grundsatz festgelegt, dass bei Anlagegeschäften Sicherheits- und Liquiditätserfordernisse zu berücksichtigen sind. Um das Ziel zu erreichen, Verwarentgelte zu vermeiden bzw. möglichst gering zu halten, war und ist die Gemeinde bereit, Ausfallrisiken einzugehen. In ihrer Richtlinie hat die Gemeinde u. a. geregelt, dass sie Geldmarktfonds und Spezialfonds/ Investmentfonds erwerben kann. Den Anteil von Aktien, Aktienfonds und offenen Immobilienfonds am Gesamtportfolio hat die Gemeinde auf 30 Prozent begrenzt.

Bei Geldanlagen bei Sparkassen und Banken in Form von Tagesgeldern, Festgeldern und Spareinlagen hat sich die Gemeinde verpflichtet, sicherheitsorientiert zu agieren. Die Richtlinie lässt Einlagen nur bei Banken zu, die durch ein Einlagensicherungssystem oder ein institutsgesichertes Sicherungssystem geschützt sind. Neben den Sicherungssystemen der Sparkassenverbände und der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken nennt die Issumer Richtlinie die

Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands Deutscher Banken sowie des Bundesverbands Öffentlicher Banken Deutschlands.

Bereits mit Wirkung vom 01. Oktober 2017 hatte der Bundesverband deutscher Banken e.V. allerdings festgelegt, dass Kommunen nicht mehr dem Schutz der freiwilligen Einlagensicherung unterliegen. Der Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. bietet Kommunen zwar einen Einlagenschutz. Ein Rechtsanspruch ist allerdings ausgeschlossen. Und derzeit gehören dem Fonds nur fünf Banken an.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte den Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands Deutscher Banken e.V. aus ihrer Richtlinie streichen und die Regelung zu Einlagen bei Banken, die dem Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. angehören, überdenken und ggf. ebenfalls streichen. Alternativ könnte die Gemeinde Issum festlegen, dass eine Bank, bei der sie Geldanlagen in Form von Tagesgeldern, Festgeldern und Spareinlagen tätigen möchte, nachzuweisen hat, dass die Gemeinde als Einleger von einem freiwilligen Einlagensicherungssystem geschützt ist.

Die Anlagerichtlinie der Gemeinde Issum regelt neben den Anlagegrundsätzen und zulässigen Anlageformen u. a. Entscheidungsbefugnisse sowie Sorgfalts-, Kontroll- und Überwachungspflichten. Entscheidungsbefugnisse sind nach der Dauer der Anlageentscheidung differenziert geregelt. Beispielsweise trifft der Kämmerer Anlageentscheidungen bei mittel- bis längerfristigen Kapitalanlagen. Eine Regelung, dass der Kämmerer, der Bürgermeister oder gar der Rat ab einem bestimmten Anlagebetrag entscheiden oder zu beteiligen sind, kennt die Richtlinie nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum könnte in ihrer Richtlinie regeln, dass Anlagen ab einer bestimmten Wertgrenze, auch unabhängig von der Anlagedauer, durch den Kämmerer oder den Bürgermeister gegenzuzeichnen sind.

Konkrete Regelungen, die die Angebotseinholung und –auswertung betreffen, hat die Gemeinde Issum in ihrer Anlagerichtlinie nicht formuliert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte in ihrer Anlagerichtlinie Grundsätze zur Einholung von Angeboten und deren Auswertung aufnehmen.

Ebenfalls nicht geregelt ist, welche Informationen die Dokumentation einer Anlagenentscheidung mindestens enthalten muss.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte ihre Anlagerichtlinie Anforderungen an die Dokumentation von Anlageentscheidungen festschreiben.

Bei Anlageentscheidungen sollte sie nicht nur dokumentieren, inwieweit ein Anlagemodell wirtschaftlicher gegenüber anderen Anlagemodellen ist. Sie sollte auch dokumentieren, inwieweit die Ertragspotenziale einer Geldanlage nach Abzug aller Kosten die Risiken der Geldanlage rechtfertigen. Das heißt, sie sollte dokumentieren, inwieweit der wirtschaftliche Vorteil der Geld-

anlage gegenüber einer risikofreien Anlageform das mögliche Ausfallrisiko der chancenorientierten Anlageform rechtfertigt. Dass der Anlagebetrag im Anlagezeitraum nicht zur Sicherung der Liquidität benötigt wird, sollte die Gemeinde ebenfalls dokumentieren.

In ihrer Anlagerichtlinie hat die Gemeinde Issum geregelt, dass das Erreichen der Anlageziele sowie die Risikosituation der Kapitalanlage regelmäßig von der Finanzbuchhaltung zu überwachen sind. Berichtspflichten sind nur geregelt, sofern Dritte mit der Kapitalanlage beauftragt werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte entscheiden, inwieweit sie Berichtspflichten an die Verwaltungslleitung sowie an politische Gremien in ihrer Anlagerichtlinie festschreibt.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Issum hat bisher kein Finanzcontrolling oder –berichtswesen etabliert, so dass Planabweichungen erst spät identifiziert und Maßnahmen eingeleitet werden können.	57	E1	Die Gemeinde Issum sollte ein angemessenes Finanzcontrolling mit entsprechendem Berichtswesen etablieren, um Planabweichungen frühzeitiger zu erkennen und darauf im laufenden Haushaltsjahr reagieren zu können.	59
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Gemeinde Issum ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen teilweise unterdurchschnittlich. Der Gemeinde gelingt es oftmals nicht, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	59	E2	Ziel der Gemeinde Issum 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.	63
F3	Die Gemeinde Issum hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	63	E3.1	Die Gemeinde Issum sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	64
			E3.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standardisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.	64
F4	Die Gemeinde Issum hat kein förderbezogenes Controlling und -berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	64	E4.1	Die Gemeinde Issum sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	65
			E4.2	Die Gemeinde Issum sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.	66

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Issum hat bisher grundlegende, strategische Festlegungen für ihr Kreditmanagement nicht schriftlich fixiert.	66	E5	Die Gemeinde Issum sollte grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren. In einer Richtlinie sollte sie, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, den zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie Verfahrensregelungen.	66
F6	Für ihr Anlagemanagement hat die Gemeinde in ihrer Richtlinie für die Kapitalanlage grundlegende Regelungen getroffen. Die gpaNRW sieht jedoch Möglichkeiten, die die Gemeinde umsetzen könnte, um ihren Handlungsrahmen sowie die Risikosteuerung ihrer Geldanlagen zu optimieren.	68	E6.1	Die Gemeinde Issum sollte den Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands Deutscher Banken e.V. aus ihrer Richtlinie streichen und die Regelung zu Einlagen bei Banken, die dem Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. angehören, überdenken und ggf. ebenfalls streichen. Alternativ könnte die Gemeinde Issum festlegen, dass eine Bank, bei der sie Geldanlagen in Form von Tagesgeldern, Festgeldern und Spareinlagen tätigen möchte, nachzuweisen hat, dass die Gemeinde als Einleger von einem freiwilligen Einlagensicherungssystem geschützt ist.	69
			E6.2	Die Gemeinde Issum könnte in ihrer Richtlinie regeln, dass Anlagen ab einer bestimmten Wertgrenze, auch unabhängig von der Anlagedauer, durch den Kämmerer oder den Bürgermeister gegenzuzeichnen sind.	69
			E6.3	Die Gemeinde Issum sollte in ihrer Anlagerichtlinie Grundsätze zur Einholung von Angeboten und deren Auswertung aufnehmen.	69
			E6.4	Die Gemeinde Issum sollte ihre Anlagerichtlinie Anforderungen an die Dokumentation von Anlageentscheidungen festschreiben.	69
			E6.5	Die Gemeinde Issum sollte entscheiden, inwieweit sie Berichtspflichten an die Verwaltungsleitung sowie an politische Gremien in ihrer Anlagerichtlinie festschreibt.	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Issum 2015	Issum 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	94,2	95,6	95,6	101,9	103,3	106,8	120,7	19
Eigenkapitalquote 1	47,7	50,0	23,9	32,9	40,2	46,7	52,2	18
Eigenkapitalquote 2	86,7	84,6	49,2	61,6	69,4	77,4	84,6	18
Fehlbetragsquote	2,4	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	55,9	48,1	17,7	30,1	38,2	44,4	49,8	18
Abschreibungsintensität	11,7	11,5	5,2	8,9	9,2	10,7	11,5	17
Drittfinanzierungsquote	46,6	58,2	37,2	51,4	58,2	66,2	73,5	17
Investitionsquote	95,1	441,0	54,1	109,6	144,8	195,7	441,0	18
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	98,4	98,8	81,6	92,2	99,1	101,7	114,7	18
Liquidität 2. Grades	121,9	185,8	39,8	78,0	187,5	255,8	2.041,1	18
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	5	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,9	2,4	1,5	4,1	5,6	7,8	17,5	18
Zinslastquote	0,0	0,06	0,04	0,27	0,41	0,70	1,62	19
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	54,3	56,8	40,4	49,7	57,0	63,1	76,5	16
Zuwendungsquote	14,2	13,9	9,2	13,2	17,2	22,2	38,7	19
Personalintensität	19,0	22,8	14,4	17,2	18,7	20,5	25,7	19
Sach- und Dienstleistungsintensität	23,4	22,1	9,4	15,8	19,7	23,7	28,8	19

Kennzahlen	Issum 2015	Issum 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	32,7	37,4	35,5	39,6	41,8	47,0	55,4	19

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1.523	2.127	2.283	1.239	1.108	./.
Gewerbesteuern (4013)	4.529	5.519	4.636	4.349	3.133	4.433
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	5.710	6.002	6.200	5.923	6.389	6.045
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	528	516	572	627	668	582
Ausgleichsleistungen (405)	556	569	585	529	594	567
Schlüsselzuweisungen (4111)	1.029	477	265	0	245	403
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	945	0	189
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	97	160	109	206	114
Summe der Erträge	12.352	13.179	12.417	12.483	11.235	12.333
Steuerbeteiligungen (534)	688	901	686	353	260	578
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	3.598	3.605	3.904	4.221	4.047	3.875
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	9	0	0	0	0	./.

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts- werte
Summe der Aufwendungen	4.295	4.506	4.590	4.574	4.307	4.453
Saldo	8.057	8.673	7.827	7.909	6.928	7.880

Tabelle 4: Eigenkapital Issum in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	53.188	54.524	56.650	58.936	60.129	61.331
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	53.188	54.524	56.650	58.936	60.129	61.331
Sonderposten für Zuwendungen	42.456	43.578	43.515	43.165	42.575	42.931
Sonderposten für Beiträge	28.210	29.304	29.199	28.684	28.259	27.806
Eigenkapital 2	123.854	127.406	129.364	130.785	130.963	132.068
Bilanzsumme	109.373	111.486	114.782	118.313	120.266	122.584

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Issum in Tausend Euro 2016 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	4.477	3.724	4.989	6.350	7.603	8.118
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	35	29	45	24	35	15
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	4.512	3.752	5.034	6.374	7.638	8.133

*Eigenbetrieb Wasserwerk

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Issum in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	1.523	2.127	2.283	1.239	1.108	1.523
Gewerbesteuer	4.049	4.529	5.519	4.636	4.349	3.133
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.398	5.710	6.002	6.200	5.923	6.389
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	424	528	516	572	627	668
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.479	1.029	477	265	0	245
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	540	556	666	745	1.583	800
Summe der Erträge	11.890	12.352	13.179	12.417	12.483	11.235
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	144	9	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	3.586	3.598	3.605	3.904	4.221	4.047
Steuerbeteiligungen	727	688	901	686	353	260

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Summe der Aufwendungen	4.457	4.295	4.506	4.590	4.574	4.307
Saldo der Bereinigungen	7.432	8.057	8.673	7.827	7.909	6.928
Saldo der Sondereffekte	700	0	0	0	1.082	2.004
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.592	-6.534	-6.546	-5.544	-7.752	-7.824
Abweichung vom Basisjahr	0	58	46	1.048	-1.160	-1.232

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Issum in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	-622	-1.317	-4.428	-4.263	-4.278
Gewerbesteuer	3.700	3.550	3.724	3.981	4.152
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.953	6.774	7.072	7.525	7.901
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	650	663	697	719	734
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.084	1.767	822	914	1.068
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	632	617	597	635	652
Summe der Erträge	12.019	13.371	12.913	13.774	14.506
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	4.089	4.106	4.050	4.307	4.587
Steuerbeteiligungen	331	294	308	329	344
Summe der Aufwendungen	4.420	4.400	4.358	4.637	4.930
Saldo der Bereinigungen	7.599	8.971	8.555	9.137	9.576
Saldo der Sondereffekte	2.347	2.157	0	0	0

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.568	-12.445	-12.983	-13.401	-13.854
Abweichung vom Basisjahr	-3.976	-5.853	-6.391	-6.809	-7.262

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Issum in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.592	-6.534	-6.546	-5.544	-7.752	-7.824
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.113	-1.176	-1.073	-1.022	-1.316	-1.011
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-323	-372	-382	-379	-371	-325
Jugendamtsumlage	-2.109	-2.215	-1.960	-2.314	-2.826	-3.323
Saldo aus Sozialleistungen	-3.545	-3.763	-3.415	-3.715	-4.513	-4.659
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-3.047	-2.771	-3.131	-1.829	-3.238	-3.165
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	277	-84	1.219	-191	-118

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Issum in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-10.568	-12.445	-12.983	-13.401	-13.854
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.587	-2.606	-2.232	-2.268	-2.303
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-496	-635	-561	-560	-565
Jugendamtsumlage	-3.403	-3.354	-3.339	-3.565	-3.810
Saldo aus Sozialleistungen	-5.487	-6.595	-6.132	-6.393	-6.678
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-5.082	-5.850	-6.851	-7.008	-7.176
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-2.034	-2.802	-3.804	-3.961	-4.129

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Issum 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 Issum** führt den Großteil ihrer **Vergabeverfahren** nicht selbst durch, sondern beauftragt dafür regelmäßig eine **privatrechtliche Gesellschaft, die KomLog**. Im Unterschwellenbereich ist die KomLog nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden. Dennoch hat die Gemeinde interne Regelungen getroffen, die einen offenen Wettbewerb ermöglichen. Wir empfehlen, die veralteten Regelwerke zu aktualisieren und miteinander zu harmonisieren. Ausschreibungen münden in der Regel in Verhandlungsgesprächen. Diese mindern die Transparenz der Verfahren.

Die Gemeinde Issum stellt durch ihre internen Regelungen ein Mehr-Augen-Prinzip sicher. Eine **verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben** findet in der Gemeinde aber nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittlerückforderungen oder Schadensersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren. Hierfür kann die Gemeinde Wertgrenzen festlegen und ggf. eine interkommunale Zusammenarbeit nutzen.

Die Dienstanweisung zur **Korruptionsprävention** ist gut geeignet, den Korruptionsschutz in der Gemeinde Issum sicherzustellen. Die Kommune sollte die Dienstanweisung allerdings aktualisieren. Einzelne Regelungen bedürfen einer Konkretisierung, um den Beschäftigten die Gefahr durch Korruption näher zu bringen.

Auch das **Sponsoring** ist Teil der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Dabei hat die Gemeinde Issum noch nicht alle Aspekte des Sponsorings aufgegriffen. Insbesondere sollte sie noch näher auf die Transparenz, die Befugnisse und die vertragliche Grundlage des Sponsorings eingehen.

Für das **Nachtragswesen** hat die Gemeinde Issum noch keine schriftlichen Regelungen getroffen. Die **betrachteten Maßnahmen** zeigen, dass es im Verlauf der Verfahren regelmäßig zu nicht näher erläuterten Massenänderungen kommt. Wir empfehlen, die Verfahren ausführlicher zu dokumentieren und dadurch transparenter zu gestalten.

Bei den Baumaßnahmen weist die Gemeinde Issum vornehmlich Unterschreitungen vom ursprünglichen Auftragswert aus. Die Abweichungen liegen im interkommunalen Vergleich im mittleren bis unterdurchschnittlichen Bereich. Die Gemeinde könnte die Abweichungen weiter verringern, indem sie die Gründe für Massenänderungen und Nachträge zentral erfasst, analysiert und die daraus gezogenen Erkenntnisse für zukünftige Maßnahmen nutzt.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Gemeinde Issum 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 Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum hat die formale Durchführung der meisten Vergaben an eine Gesellschaft des privaten Rechts ausgegliedert. Die Gesellschaft ermöglicht der Gemeinde an vielen Stellen eine vergaberechtskonforme Durchführung von Ausschreibungen. Die Ausgliederung findet sich in den beiden Regelwerken der Gemeinde zur Durchführung von Vergaben nicht ausreichend wieder. Bei den Nachverhandlungen erkennen wir ein Risiko.

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.

Die **Gemeinde Issum** wickelt den überwiegenden Teil ihrer Vergaben über die Gesellschaft für Kommunallogistik mbH (KomLog) ab. Ausnahmen bilden kleinere Beschaffungen bis zu einem

geschätzten Auftragswert von 5.000 € brutto. Bis zu dieser Wertgrenze dürfen die jeweiligen Fachbereichsleitungen Aufträge ohne Zustimmung des Bürgermeisters erteilen.

Außerdem kommt es vereinzelt vor, dass Förderbescheide vorsehen, dass die geförderten Maßnahmen von der Gemeinde selbst zu vergeben sind. Für diesen Fall verfügt Issum über eine zentrale Vergabestelle, die mit einer Mitarbeiterin aus dem Fachbereich 1 – Zentrale Dienste und Finanzen besetzt ist. Da die Gemeinde bezüglich der kleinen Vergaben aber dezentral aufgestellt ist, ist der Einsatz der zentralen Vergabestelle auf die Fälle mit einem entsprechenden Fördermittelhintergrund begrenzt.

Die Gemeinde Issum verfügt über eine Dienstanweisung vom 01. Januar 1997 und eine Vergabeordnung vom 29. November 2001, die sie letztmalig am 28. September 2005 aktualisiert hat.

Die **Vergabeordnung** ist als Satzung öffentlich. Sie ist über die Homepage der Gemeinde für alle einsehbar. Die Satzung ermöglicht der Gemeinde, Bauvergaben ohne Zustimmung des Bauausschusses durchführen zu können, sofern der Bestbieter oder die Bestbieterin den Zuschlag erhält.

Darüber hinaus beschränkt sich die Vergabeordnung darauf, Rechtsgrundlagen des Vergaberechts zu benennen, den Geltungsbereich sowie die Wertgrenzen für die Vergabearten zu definieren und die Zuständigkeiten festzulegen. Bei der operativen Durchführung eines Vergabeverfahrens kann sie somit nur bedingt unterstützen.

Positiv ist hervorzuheben, dass sie für jede Wahl der Vergabeart eine schriftliche Begründung über einen Vergabevermerk vorsieht. Das erhöht die Transparenz und führt dazu, dass die Beschäftigten die Schätzung des Auftragswertes nachvollziehbar begründen müssen

Die benannten Rechtsgrundlagen sind entsprechend des Erscheinungs- und Überarbeitungsdatums nicht mehr aktuell. Insbesondere finden sich noch Verweise auf die bereits abgelösten Verordnungen VOL und VOF.

Der Begriff der Verhandlungsvergabe taucht in der Vergabeordnung nicht auf. Nicht nur kleinere Bau- sondern auch Liefer- und Dienstleistungen fasst sie daher unter die freihändige Vergabe.

In der Praxis entspricht die freihändige Vergabe in Issum allerdings der Vergabe über einen Direktauftrag mit der Vorgabe, wie viele Bieter mindestens zu beteiligen sind. Die Direktaufträge können jeweils von den Fachbereichen selbst beauftragt werden und unterliegen neben der begründeten Auftragswertschätzung keinen weiteren formalen Voraussetzungen. Es gelten für alle Leistungsarten dieselben Wertgrenzen. Operativ sind das im Einzelnen:

Vergabeart	Wertgrenzen	Formale Durchführung
Direktauftrag bei Aufforderung von mindestens 2 Bietern	bis 2.500 €	Fachbereich
Direktauftrag bei Aufforderung von mindestens 3 Bietern	bis 5.000 €	Fachbereich
Beschränkte Ausschreibung	5.000 bis 15.000 €	I. d. R. KomLog

Vergabeart	Wertgrenzen	Formale Durchführung
Öffentliche Ausschreibung	ab 50.000 €	I. d. R. KomLog

Die von der Gemeinde Issum festgelegten Wertgrenzen bewegen sich weit unterhalb der Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen¹⁴. Das führt dazu, dass die Gemeinde vornehmlich öffentliche Ausschreibungen durchführt. Da sich die öffentliche Ausschreibung an eine unbeschränkte Anzahl von Bietenden richtet, bietet sie die meisten Vorteile für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit¹⁵.

Eine Schwäche liegt hier allerdings darin, dass Issum keine Abgrenzung zu den freiberuflichen Leistungen trifft, wie es zum Beispiel die Kommunalen Vergabegrundsätze tun. Der Vergabeordnung folgend müssten die Gemeinde also Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren ab einem Auftragswert von 5.000 Euro beschränkt ausschreiben.

Solche Leistungen vergibt die Gemeinde Issum aber insbesondere für die Begleitung von Baumaßnahmen über einen Direktauftrag. Die Gemeinde handelt damit nicht wider die Kommunalen Vergabegrundsätze, die für solche Leistungen einen Direktauftrag bis 25.000 Euro erlauben. Sie verstößt allerdings gegen ihre eigene Satzung.

Vergabeverfahren, die die Gemeinde über die KomLog vergibt, sind aus dem Geltungsbereich der Vergabeordnung ausgeschlossen. Operativ wendet die Gemeinde die Wertgrenzen aber auch auf diese Verfahren an. Hier ergibt sich ein Widerspruch zur tatsächlichen Praxis.

Außerdem sollte die Gemeinde Issum in ihrer Vergabeordnung auch das zweite Regelungswerk, die Dienstanweisung, benennen, um klar zu machen, in welchem Verhältnis die beiden Werke zueinanderstehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte ihre Vergabeordnung aktualisieren und an die Praxis anpassen. Dazu gehört auch, die Vergabeordnung mit der Dienstanweisung in Beziehung zu setzen und den Geltungsbereich auf die Vergaben der KomLog zu erweitern.

Die „**Dienstanweisung** der Gemeindeverwaltung zur Durchführung von Vergaben in der Gemeinde Issum vom 01. Dezember 1997“ ist ein internes Dokument. Im Gegensatz zur Vergabeordnung geht sie konkreter auf mögliche Vergabeverfahren und deren Durchführung ein.

Ferner gibt sie Hinweise zur Erstellung einer Leistungsbeschreibung und Fristsetzung und geht auf die Form der Veröffentlichung, die Geheimhaltung, den Umgang mit Angeboten und Bietenden, die Submission, die Zuschlagserteilung sowie die Abnahme und einige Vorkehrungen zur Korruptionsprävention ein.

¹⁴ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze), Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018

¹⁵ Siehe hierzu auch den Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 2012

Es handelt sich aber jeweils eher um oberflächliche Hinweise. Bei den konkreten Vorgaben beschränkt sie sich darauf, auf die offiziellen Regelwerke zu verweisen. Das stellt in der Praxis keine Arbeitshilfe dar, die eigentlich der Zweck einer Dienstanweisung sein sollte.

Zusätzlich finden sich viele veraltete Vorgaben und Verweise auf veraltete Vorschriften. Die Möglichkeit der elektronischen Vergabe thematisiert sie nicht.

Die gpaNRW stellt eine Musterdienstanweisung zur Verfügung. Diese könnte die Gemeinde nutzen, um ihre eigene Dienstanweisung auf einen aktuellen Stand zu bringen und konkreter auf die einzelnen Handlungsschritte einzugehen. Das gilt sowohl für die Aufgaben der Gemeinde als auch für die Anforderungen, die die Gemeinde an die KomLog als Dienstleisterin stellt. Außerdem sollte die Gemeinde in ihrer Dienstanweisung einen Bezug zur Vergabeordnung schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte ihre Dienstanweisung aktualisieren und konkretisieren. Die Aufgaben der KomLog sollte sie dabei ebenso konkret aufgreifen wie die der Gemeinde.

Die **KomLog** organisiert als private Gesellschaft nicht nur die Vergabeverfahren, sondern tritt auch als Auftraggeberin, Rechnungsempfängerin und im Bereich der Bauvergaben als Bauherin auf.

Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze schließt Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts explizit aus ihrem Geltungsbereich aus. Das Unterschwellenvergaberecht greift daher nicht. Im Oberschwellenbereich sieht das GWB¹⁶ hingegen in § 99 Nr. 2 vor, dass auch juristische Personen des privaten Rechts öffentliche Auftraggeber sind, wenn sie im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen. Das ist bei Aufträgen einer Gemeindeverwaltung der Fall. Bei EU-Verfahren müsste sich daher auch die KomLog an das Vergaberecht halten. Im Betrachtungszeitraum gab es in Issum allerdings keine EU-weiten Vergaben.

Seit 2000 übernimmt die KomLog die formale Durchführung der Vergabeverfahren als Dienstleisterin nicht nur für Issum, sondern auch für fünf weitere Kommunen aus dem Kreis Kleve. Sie berechnet dafür eine Gebühr von 0,7 Prozent der Netto-Auftragssumme. Alle Kommunen sind auch Gesellschafterinnen der KomLog.

Das ursprüngliche Ziel bei Gründung der KomLog war es, Bedarfe aller teilhabenden Kommunen zu bündeln. Laut Auskunft aus der Gemeindeverwaltung hat dies in der Vergangenheit bereits funktioniert. Die Abfallentsorgung sowie die Strom- und Gasversorgung konnte Issum gemeinsam mit einigen der anderen Gesellschafterinnen beauftragen.

Durch höhere Abnahmemengen ließen sich insbesondere im Bereich der Lieferleistungen ebenso potenziell günstigere Einzelpreise erzielen. Das bestätigte auch die Gemeindeverwaltung selbst. In diesem Bereich konnten die Gesellschafterinnen die Bedarfsbündelung noch nicht erfolgreich umsetzen. Die Verwaltung führt das auf die unterschiedlichen Zeitpunkte der Bedarfsfeststellung und auf die verschiedenen Anforderungen an den jeweiligen Beschaffungsgegenstand zurück.

¹⁶ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte mit den anderen Gesellschafterinnen der KomLog versuchen, ihre Bedarfe auch im Bereich der Lieferleistungen besser zu bündeln, um Synergien zu erzielen.

Bei einer privatwirtschaftlich ausgelagerten Beschaffung ist es besonders herausfordernd für die Kommunen, trotz des Verzichtes auf den Rechtsrahmen des Vergaberechts, transparent und wirtschaftlich zu handeln. Die KomLog selbst schafft einen Rahmen, der im Wesentlichen geeignet ist, die Ausschreibungen vergaberechtskonform durchzuführen:

So ermöglicht die KomLog es, dass die Bedarfs- und Vergabestelle organisatorisch voneinander getrennt sind, weil sie die Aufgaben der Vergabestelle übernimmt. Außerdem bündelt sie vergaberechtliches Fachwissen.

Konkret stellt die Gemeinde den Bedarf fest und kalkuliert die Kosten. Im Anschluss nimmt Issum die jeweilige Maßnahme in den Haushaltsplan auf. Der Rat beschließt die Maßnahme entsprechend. Die Fachbereiche erstellen die Leistungsbeschreibungen und die Leistungsverzeichnisse. Die KomLog übernimmt die formale Durchführung der Ausschreibungen.

Dabei folgt sie den Transparenz-Vorgaben aus dem Vergaberecht. Sie führt Bekanntmachungen durch, veröffentlicht die Ausschreibung auf den üblichen Vergabeportalen und der eigenen Homepage, hält sich an die Angebots- und Bindefristen, organisiert die Bietendenkommunikation anonymisiert und führt die Angebotsöffnungen durch. Auf eine Teilnahme daran verzichtet die Gemeinde Issum auf eigenen Wunsch. Ausschreibungen und Ex-ante-Bekanntmachungen veröffentlicht die Gemeinde Issum zusätzlich auf ihrer eigenen Homepage.

Bei der Wahl der Vergabeart ist die KomLog zumindest im Unterschwellenbereich frei, weil sie nicht an die Wertgrenzen aus dem Vergaberecht gebunden ist. Hier kann die jeweilige Gemeinde bestimmen, an welchen Verfahrensregeln sich die Ausschreibung orientiert. Diese Freiheit führt dazu, dass viele Kommunen in einer ähnlichen Konstellation auf öffentliche Ausschreibungen verzichten und überwiegend beschränkt ausschreiben.

Hier setzt Issum allerdings eigene Akzente. Die Vergabeordnung wirkt insoweit in die Vergabeverfahren der KomLog ein, als dass sie sehr niedrige Wertgrenzen für die Verfahrensarten vorsieht. Wie oben dargestellt, kommt es somit zumeist zur öffentlichen Ausschreibung. Wir befürworten dieses Vorgehen ausdrücklich. Es ermöglicht weitgehend vergaberechtskonforme Verfahren, obwohl ein privatrechtliches Unternehmen den Auftrag erteilt.

Die Gemeinde Issum führt die Angebotsprüfung durch, nachdem die KomLog die Angebote und die Submissionsniederschrift auf elektronischem Wege übermittelt hat. Auch den Preisspiegel und den Vergabevorschlag erstellt die Gemeinde, zumeist über Planungsbüros.

Auf Grundlage dessen kommt es zu Nachverhandlungen, die die KomLog bei Bauvergaben auf Wunsch der Gemeinde Issum in Anwesenheit von Vertretungen der Gemeinde persönlich mit den Bietenden durchführt. Für Issum lädt die KomLog bei geringen Preisunterschieden bis zu zehn Bietende zu diesen Nachverhandlungen ein. Hier haben sowohl Bietende als auch Kommune die Möglichkeit, offene Fragen zu klären. Insbesondere können sie Ausführungsfristen, Preise und inhaltliche Nachfragen besprechen.

Solche Nachverhandlungen sind im öffentlichen Vergaberecht nicht zulässig. Laut Auskunft aus der Gemeindeverwaltung führt das Verhandlungsgespräch in der Regel dazu, dass den Bietenden der Auftragsgegenstand klarer wird und sie selbst Potenziale für Einsparungen ausfindig machen. Sie können daher innerhalb von zwei Tagen nach dem Termin noch Preisnachlässe oder Skonti in ihre Angebote aufnehmen.

Nach Ablauf der zwei Tage gibt die Gemeinde nach Erhalt der neuen Angebote einen Vergabevorschlag ab. Die KomLog erteilt den Auftrag entsprechend.

Da dieses Verfahren den Bietenden schon seit über 20 Jahren bekannt ist, gehen wir davon aus, dass die Aussicht auf Nachverhandlung dazu führt, dass sie bei den ursprünglichen Angeboten bereits eingepreist ist. Der tatsächliche Effekt des Verfahrens ist somit fraglich.

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/A¹⁷. 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 Bietenden. Zugleich war eine vermehrte gerichtliche Überprüfung der Verfahren zu erkennen.

Die KomLog führt mit allen Bietenden Einzelgespräche. Manche Bietende lädt sie von vorneherein nicht zu den Nachverhandlungen ein. Daher könnte es dazu kommen, dass im Anschluss an die Nachverhandlungen nicht mehr alle denselben Wissenstand haben.

→ **Empfehlung**

Bei Nachverhandlungen sollte die Gemeinde verstärkt darauf achten, einen Wissensgleichstand zwischen allen Bietenden herbeizuführen.

Nachtragsverfahren dokumentiert und beauftragt die KomLog in der Regel förmlich. Ebenso führt sie förmliche Abnahmen durch und hält die Ergebnisse in entsprechenden Protokollen fest. Vertretungen der Gemeinde wohnen den Abnahmetermeninen jeweils bei. Rechnungen begleicht die KomLog erst, nachdem die Gemeinde sie geprüft und ihrerseits an die KomLog gezahlt hat.

Die Gewährleistung stellt die KomLog über Bürgschaften sicher. Das sieht die Gemeindeverwaltung als sehr hilfreich an, weil die KomLog sie rechtzeitig über den Ablauf der Gewährleistungsfristen informiert. Hier hat die KomLog einen guten und service-orientierten Weg zur Unterstützung der Kommunen gefunden.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen sind nicht verpflichtet, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Alternativ können sich die Kommunen auch eines anderen

¹⁷ 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>

kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.¹⁸

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht. Ein Mehr-Augen-Prinzip ist für einzelne Verfahrensschritte geregelt.

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

Richtet eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung ein und nutzt auch keine der Alternativmöglichkeiten gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung von Vergabeverfahren.

Die Gemeinde Issum beauftragt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung ihrer Jahresabschlüsse. Darüber hinaus ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht mit weiteren klassischen Aufgaben einer örtlichen Rechnungsprüfung wie zum Beispiel der begleitenden Prüfung der Vergaben der Gemeinde betraut.

Der Rat muss allen geplanten Maßnahmen über 5.000 Euro zustimmen, bevor die Gemeinde sie ausschreibt. Die Wertgrenze zur Vorlage von Nachträgen als überplanmäßige Ausgaben liegt ebenfalls bei 5.000 Euro brutto oder bei zehn Prozent des Auftragswertes. Ferner erhält der Rat vierteljährlich auch Übersichten über alle Vergaben, die nicht zustimmungspflichtig waren.

Die Gemeinde Issum erklärte, dass sie den zuständigen Ausschuss vor der Auftragserteilung beteiligt und dieser dem Vergabevorschlag formell zustimmen muss. Sie möchte damit erreichen, dass die politischen Gremien an der Entscheidung beteiligt sind.

Bei Vorlage des Vorgangs zur Auftragsvergabe an den Ausschuss hat das Verfahren die entscheidungsrelevanten Arbeitsschritte bereits durchlaufen. Die Gemeinde und die KomLog haben die Angebote formal, rechnerisch und fachlich geprüft und gewertet.

Unter Berücksichtigung der in der Leistungsbeschreibung festgelegten Wertungskriterien hat die Gemeinde das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Es handelt sich dabei um keine Ermessensentscheidung. Der Bieter oder die Bieterin mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung ist mit Schadenersatzansprüchen gegenüber den Bietenden verbunden. Somit haben die Ausschüsse nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Beschluss in dem politischen Gremium lediglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein.

¹⁸ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Eine konkrete Regelung für die Zustimmung der Ausschüsse in der Hauptsatzung oder ein Hinweis in der Geschäftsordnung würde das Vorgehen sicher fixieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte die Beteiligung der Ausschüsse vor der Zuschlagserteilung schriftlich regeln. Dabei sollte sie sicherstellen, dass die Ausschüsse eine rechtmäßige Vergabeentscheidung nicht verändern können.

Weitere Regelungen zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit der Verfahren und der Vergabeentscheidungen bestehen nicht. Obwohl die Gemeinde Issum die formale Durchführung der Verfahren privatwirtschaftlich ausgelagert hat, bestehen in Anlehnung ans Vergaberecht viele Regelungen, die einen wirtschaftlichen, fairen und transparenten Wettbewerb ermöglichen. Hier wäre es nur folgerichtig, die Prüfung der Verfahren zusätzlich zu implementieren. Damit vergrößert sich der Einfluss der Gemeinde auf Ihre eigenen Verfahren.

Zweck einer verfahrensbegleitenden Prüfung ist es, sicherzustellen, dass alle am Verfahren beteiligten die im vorigen Kapitel thematisierten Handlungsschritte den internen Vorgaben entsprechend umsetzen.

In anderen Kommunen hat sich für die Sicherstellung der Vergabeprüfung die Kooperation mit der örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung bewährt. Besonders empfehlenswert ist eine prozessbegleitende Vergabeprüfung. Wesentliche Stationen sind hierbei

- die Zeitpunkte der Erstellung des Leistungsverzeichnisses bzw. der Leistungsbeschreibung,
- vor der Bekanntmachung der Vergaben,
- vor der Auftragserteilung sowie
- bei wesentlichen Auftragsänderungen und -erweiterungen, die ebenfalls einer vergaberechtlichen Bewertung bedürfen.

→ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Issum die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.

Dafür könnte sie die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit nutzen.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum hat eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention, die auf die wesentlichen Aspekte der Korruption und Instrumente zu ihrer Verhütung eingeht. Stellenweise ist sie zu allgemein gehalten und nicht auf dem neuesten Stand. Die korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde noch nicht identifiziert.

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

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

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

- *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,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

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 Issum verfügt über die „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Issum“ vom 18. Februar 2014. Die Stärken der Dienstanweisung liegen in

- der Definition von Korruption,
- der Sensibilisierung der Lesenden für Einfallstore der Korruption und
- der Darstellung von Korruptionsprävention als Instrument zum Schutz der Mitarbeitenden.

¹⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

Ferner legt die Dienstanweisung Regeln fest, die Korruption unmittelbar verhindern sollen und gibt vor, wie die Mitarbeitenden sich im Verdachtsfall zu verhalten haben. Sie benennt auch die allgemein korruptionsgefährdeten Bereiche und Indikatoren für Korruptionsgefährdung. Vereinzelt fehlen allerdings Konkretisierungen.

So gibt es eine Auflistung der korruptionsgefährdeten Bereiche unter Ziffer 3. Die Gemeinde könnte die Auflistung noch um Bereiche mit häufigen Außenkontakten erweitern. Vor allem aber nennt die Dienstanweisung keine konkret korruptionsgefährdeten Stellen oder Fachbereiche. Diese gilt es zu identifizieren. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellen- oder Gefährdungsanalyse an.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten die Gemeinde Issum insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Die Gemeinde Issum hat bislang keine Schwachstellenanalyse durchgeführt oder die Beschäftigten zu möglichen Gefährdungen befragt. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen.

Die Gemeinde Issum hat zugesichert, den Regelungen nach § 10 KorruptionsbG künftig zu entsprechen.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für den Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle bei der Meldung von Verdachtsmomenten sowie eine große Belastung dar. Daher sollten bei der Kommune Verhaltensregeln für den Verdachtsfall vorhanden sein.

Die Dienstanweisung der Gemeinde Issum sieht vor, dass sowohl die vorgesetzte Führungskraft als auch der Bürgermeister im Verdachtsfall unmittelbar zu informieren sind. Die Hemm-

schwelle ist dadurch relativ hoch, weil zum einen der unmittelbare Kontakt zu hohen Hierarchieebenen vorgesehen ist und es zum anderen kein Angebot gibt, den Kontakt zu suchen. Hierzu sollte die Dienstanweisung zumindest die Form der Kontaktaufnahme benennen (z.B. persönliches Gespräch, E-Mail, Formular), um den Mitarbeitenden einen Ablaufplan an die Hand zu geben. Noch besser wäre eine Funktionsadresse zur Meldung von Verdachtsfällen.

Grundsätzlich dürfen nach dem BeamtStG²⁰ und dem TVöD²¹ die Bediensteten keine Vergünstigungen annehmen. Eine Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen nur mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Diese Ausnahmen hat die Gemeinde Issum in Ziffer 4 der Dienstanweisung relativ eng gefasst. Sie beschränken sich auf Massenwerbeartikel und „übliche und angemessene Bewirtung“.

Bei Kalendern und Kugelschreibern findet sich der explizite Hinweis auf eine „einfache Ausführung“. Wir empfehlen, alle weiteren Massenwerbeartikel auch darauf zu reduzieren, um Missverständnissen vorzubeugen und eine generelle Wertgrenze von z. B. zehn bis 20 Euro für die Annahme solcher Artikel zu definieren. Gleiches gilt auch für die Bewirtung.

Die Annahme anderer Geschenke und Zuwendungen ist gemäß der Dienstanweisung grundsätzlich untersagt. Sollte sie doch nicht abzuweisen sein, sind sie im Nachgang dem Bürgermeister zuzuleiten, der sie entweder zurückschickt oder gemeinnützigen Zwecken zur Verfügung stellt. Auch hier könnte die Gemeinde die Hemmschwelle analog der Meldung von Verdachtsfällen durch eine konkretere Beschreibung der Kontaktaufnahme senken.

Tatsächlich kam es in der Vergangenheit in Issum zu Fällen, bei denen eine Rückgabe von Geschenken nicht möglich war, weil der oder die Schenkende nicht ausfindig zu machen war. An diesem Beispiel zeigt sich, dass der Handlungsplan aus der Dienstanweisung den Beschäftigten nicht klar war. Es trat Verunsicherung auf, wie mit der Schenkung umzugehen ist.

Die Dienstanweisung wird neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zwar bei Dienstbeginn vorgelegt, es finden allerdings keine regelmäßigen Seminare oder Erinnerungen an die Handlungsabläufe aus der Dienstanweisung statt. Sie ist im Intranet nicht an zentraler Stelle zu finden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte ihre Beschäftigten regelmäßig darüber informieren, welche Verhaltensregeln die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorsieht.

Hinsichtlich der Paragraphenbezüge ist die Dienstanweisung inzwischen veraltet. Das KorruptionsbG wurde seit 2007 mehrfach aktualisiert, zuletzt im Juni 2022. Das betrifft insbesondere die Ausführungen zur Informationsstelle des Landes. Diese Informationsstelle führte bis zum 31. Mai 2022 das Vergaberegister, das Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen enthielt.

Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggebende verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen über die Bietenden vorliegen.

²⁰ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern

²¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

Diese Anfragen sind in der Dienstanweisung der Gemeinde Issum konkret unter Ziffer 8 geregelt. Der Fachbereich Zentrale Dienste hat sie durchgeführt. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister allerdings.

Seit dem 01. Juni 2022 besteht gemäß § 6 WRegG²² eine Abfragepflicht für das Wettbewerbsregister. Die Vorschrift löst damit die bisher bestehenden Abfragepflichten für die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ab.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte ihre Dienstanweisung insbesondere entsprechend der geänderten Regelungen und Bezüge zum KorruptionsbG aktualisieren.

Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form zu veröffentlichen.

Dieser Veröffentlichungspflicht kommt die Gemeinde Issum in vorbildlicher Weise nach. Alle erforderlichen Informationen finden sich im „Ratsinfosystem“ auf der Homepage der Gemeinde. Die Gemeindeverwaltung erklärte, dass sie die Daten jährlich aktualisiert.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder zu informieren, sollte so gering wie möglich sein. Daher befürworten wir es, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt auf der Homepage vorzunehmen.

Es fehlt aber an einer entsprechenden Regelung für die Offenlegung und die Aktualisierung, um im Sinne des Wissenstransfers auch weiterhin an diesem Vorgehen festzuhalten. Hierzu bietet sich eine Aktualisierung der Ehrenordnung an, die den Stand 02. November 1994 hat und sich nur auf die Regelungen des § 43 Abs. 3 GO NRW bezieht. Insbesondere die Veröffentlichung ist in diesem Paragraphen noch nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten der Gremienmitglieder konkret regeln und die gesetzlichen Grundlagen benennen. Hierfür bietet sich eine Aktualisierung der Ehrenordnung an.

Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW besteht ferner die Pflicht für den Bürgermeister, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand fünf Jahre lang anzuzeigen.

Auch auf diese Vorschrift geht die Gemeinde auf ihrer Homepage unter dem Menüpunkt „Bürgermeister“ ein. Tatsächlich findet sich dort aber keine Auflistung der Nebentätigkeiten des Bürgermeisters. Namentlich wären dies nach § 49 Abs. 1 LBG:

- die Übernahme eines Nebenamtes,

²² Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz) vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739), zuletzt geändert durch Artikel 78 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436)

- die Übernahme einer Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit, zur Mitarbeit in einem Gewerbebetrieb oder zur Ausübung eines freien Berufes und
- der Eintritt in den Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder in ein sonstiges Organ einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens, soweit diese einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, sowie zur Übernahme einer Treuhänderschaft.

Stattdessen nimmt die Homepage lediglich auf die Gremienzugehörigkeiten des Bürgermeisters Bezug. Die Angaben zu den Nebentätigkeiten sind zwar nicht zwingend zu veröffentlichen, dem Rat sollte aber zumindest eine entsprechende Fehlanzeige vorliegen, wenn der Bürgermeister keinen Nebentätigkeiten nachgeht.

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist der Bürgermeister verpflichtet, dem Rat eine Aufstellung seiner Nebeneinnahmen nach § 53 LBG NRW bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahr vorzulegen.

Die Aufstellung nach § 53 LBG muss folgende Inhalte beinhalten:

- die Funktion der Nebentätigkeit (z.B. Aufsichtsrat, Beirat)
- Name der Gesellschaft, des Vereins o.ä.,
- die Höhe der Vergütung.

Darauf verweist die Gemeinde unter dem Menüpunkt „Bürgermeister“ auf der Homepage. Hier steht allerdings mit dem § 71 LBG NRW der falsche Paragraph. Da sich, wie oben beschrieben, die Paragraphen aus dem KorruptionsbG ohnehin geändert haben, sollte die Gemeinde diese Seite auf der Homepage entsprechend aktualisieren und überarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte die Informationen auf der Homepage an die geänderten Paragraphen aus dem KorruptionsbG anpassen und inhaltlich überarbeiten.

Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden²³ war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Am 16. Dezember 2022 wurde das neue Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) im Bundestag in zweiter und dritter Lesung verabschiedet. Wann genau es in Kraft tritt, ist derzeit noch unklar.

Die Gemeinde Issum plant die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben bereits durch eine Beauftragung des Kommunalen Rechenzentrums, sobald das Gesetz in Kraft tritt.

²³ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

2.5 Sponsoring

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

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum betreibt gelegentlich Sponsoring und hat dieses daher auch folgerichtig in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention thematisiert. Dennoch hält sie nicht alle Vereinbarungen schriftlich fest.

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.

Beim Sponsoring erlangt der Sponsor in der Regel über Werbung in Verbindung mit dem gesponserten Produkt einen wirtschaftlichen Vorteil. Er steigert somit seine Unternehmens- bzw. Markenbekanntheit oder verbessert das Unternehmensimage.

Die öffentliche Verwaltung nutzt das Sponsoring ihrerseits als zusätzliche Finanzierungsquelle. Sponsoring als Mittel zur Durchführung repräsentativer Projekte gewinnt als zusätzliche Einnahmequelle in der öffentlichen Verwaltung in schwierigen finanziellen Zeiten zunehmend an Bedeutung.

So ist auch in Issum das Sponsoring immer wieder im Gespräch. Konkret hat die Gemeinde kürzlich einen Bücherschrank im Gemeindegebiet aufgestellt. Auch einen Klimaschutzpreis der Gemeinde hat Issum über Sponsoring finanziert. Insoweit sind etwaige Regelungen für die Gemeindeverwaltung durchaus notwendig.

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention behandelt das Sponsoring unter Ziffer 10. Darin sind einige gute Regelungen enthalten, die Transparenz schaffen und Sponsoringleistungen in einen weitgehend rechtssicheren Rahmen setzen. Die Dienstanweisung setzt dabei den Umgang mit Sponsoring in ein Verhältnis zur Korruptionsprävention und benennt einige Mittel, um Korruptionsverdacht zu vermeiden.

Die Dienstanweisung sieht außerdem vor, dass der Haupt- und Finanzausschuss jährlich eine Auflistung über alle Sponsoringleistungen des vergangenen Jahres erhält. Wir empfehlen, diese Regelung zu konkretisieren und die entsprechende Liste auf der Homepage allen zur Verfügung zu stellen, um mehr Transparenz zu schaffen. In der Auflistung sollten zumindest enthalten sein:

- Die Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmehmitteln,

- die Offenlegung der Geld-, Sach und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- das Ziel, der Zweck, die Art und die Höhe der Sponsoringleistungen und
- die personenbezogenen Daten der Sponsoringgebenden.

Operativ war es in der Vergangenheit so, dass die Gemeinde keine entsprechende Liste erstellt hat, weil es nur wenige Sponsoringmaßnahmen gab. Wir empfehlen dennoch, die Vorgaben der Dienstanweisung zu konkretisieren und die Veröffentlichung künftig mehr in den Fokus zu nehmen. Das stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Neutralität der öffentlichen Verwaltung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte den Haupt- und Finanzausschuss oder den Rat jährlich dezidiert über die erfolgten Sponsoringleistungen informieren.

Der Bürgermeister muss gemäß der Dienstanweisung jeder Sponsoring-Vereinbarung zustimmen. Diese Regelung gewährleistet das Vier-Augen-Prinzip.

Sollte es in der Gemeinde Issum zu großzügigeren Sponsoringleistungen kommen, empfehlen wir, die Politik in die Entscheidung mit einzubeziehen. Das sorgt für zusätzliche Transparenz. Die Gemeinde Issum könnte eine konkrete Regelung in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Dazu bietet sich eine Staffelung an, die sich am Wert des Sponsorings orientiert.

Beispielsweise könnte die Gemeinde folgende Wertgrenzen etablieren:

Wert	Entscheidungsbefugnis
Bis 2.000 Euro	Entscheidung durch die Fachbereichsleitung bzw. die Bürgermeisterin/ den Bürgermeister.
Über 2.000 bis 10.000 Euro	Entscheidung durch den für den Fachbereich zuständigen Fachausschuss.
Über 10.000 Euro	Entscheidung durch den Rat.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte die Entscheidungsbefugnisse zu Sponsoringvereinbarungen konkreter regeln. Dies kann sie über eine Wertgrenzenregelung in ihrer Dienstanweisung umsetzen.

Zur Dienstanweisung gehört auch ein Muster-Sponsoringvertrag. Diesen verwendet die Gemeinde aber bei den meisten Sponsoringmaßnahmen nicht. Damit fällt ein wichtiger Teil der Beweissicherung von Leistung und Gegenleistung weg. In ihrer Dienstanweisung beschreibt die Gemeinde selbst den Vertrag als Schutz „beide(r) Sponsoringparteien vor unzureichenden und auch unangebrachten Vereinbarungsinhalten.“²⁴ Auf diesen Schutz sollte die Gemeinde Issum im operativen Geschäft nicht verzichten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte künftige Sponsoringleistungen in einem schriftlichen Vertrag regeln.

²⁴ Ziffer 10 der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Issum

Der vorliegende Muster-Sponsoringvertrag könnte dabei eine gute Grundlage bilden, um das Sponsoring rechtssicher abzuwickeln. Er enthält bereits gute Regelungen, um das Sponsoring rechtssicher und transparent zu gestalten. So sieht er vor, dass die Leistung jeweils zeitlich begrenzt ist und überträgt mögliche Nebenkosten auf den Sponsor. Das ist wichtig, damit der Gemeinde keine unerwarteten zusätzlichen Kosten entstehen.

Die zeitliche Befristung empfehlen wir, im Maximum auf zwei Jahre zu begrenzen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung.

Bei längeren Laufzeiten müsste die Gemeinde Issum eine konkretere Kündigungsklausel einbauen. Derzeit sieht der Vertrag nur die Kündigung aus wichtigem Grund vor. In Kombination mit einer zeitlichen Befristung ist diese Klausel aber weiterhin ausreichend.

Zusätzlich sollte die Gemeinde Issum ihre Haftungsrisiken im Vertrag begrenzen, um das Risiko für Folgekosten so gering wie möglich zu halten. Das betrifft

- die Beschädigung bzw. Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie
- die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Die öffentliche Verwaltung haftet insbesondere nicht für durch Dritte verursachte Schäden. Die Haftung der Sponsoren sollte die Gemeinde hingegen auch auf solche Fälle erweitern, in denen diese den Schadenseintritt durch die von ihnen überlassene Sache nicht eigenverantwortlich zu vertreten haben (z. B. unvorhersehbare Produktmängel).

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte in den Muster-Sponsoringvertrag eine Haftungsbegrenzung zur eigenen Absicherung aufnehmen.

Jede Sponsoringleistung ist insbesondere steuerrechtlich individuell zu betrachten. Nur eine frühzeitige Einbindung des Fachbereichs Finanzen gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und steuerlichen Wirkung eines Sponsoringvertrags. Aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten von Sponsoringleistungen ist eine pauschale Zuordnung von steuerpflichtigen und steuerfreien bzw. steuerunschädlichen Leistungen nicht möglich.

Die haushaltsrechtliche und steuerliche Prüfung sollte der Unterzeichnung des Vertrages immer vorausgehen, um Folgekosten zu Lasten des kommunalen Haushalts zu vermeiden. Die korrekte Einordnung der ertrag- und umsatzsteuerlichen Behandlung des Sponsorings ist unumgänglich und somit wichtiger Bestandteil der Vertragsverhandlungen.

Die Gemeinde Issum hat den Fachbereich Finanzen in der Vergangenheit immer beteiligt. Wir empfehlen aber, diese Vorgabe konkret schriftlich zu regeln und in die Dienstanweisung aufzunehmen, um den Workflow für die Zukunft sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte den bereits gelebten Workflow zur frühzeitigen Beteiligung des Fachbereichs Finanzen bei geplanten Sponsoringleistungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.²⁵ 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 Issum vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Bei den Vergabeverfahren der Gemeinde Issum kommt es im Vergleichsjahr zu durchschnittlichen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Die Unterschreitungen machen dabei den größten Teil der Abweichungen aus. Nachträge schließt die Gemeinde daher selten.

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 50.000 Euro.

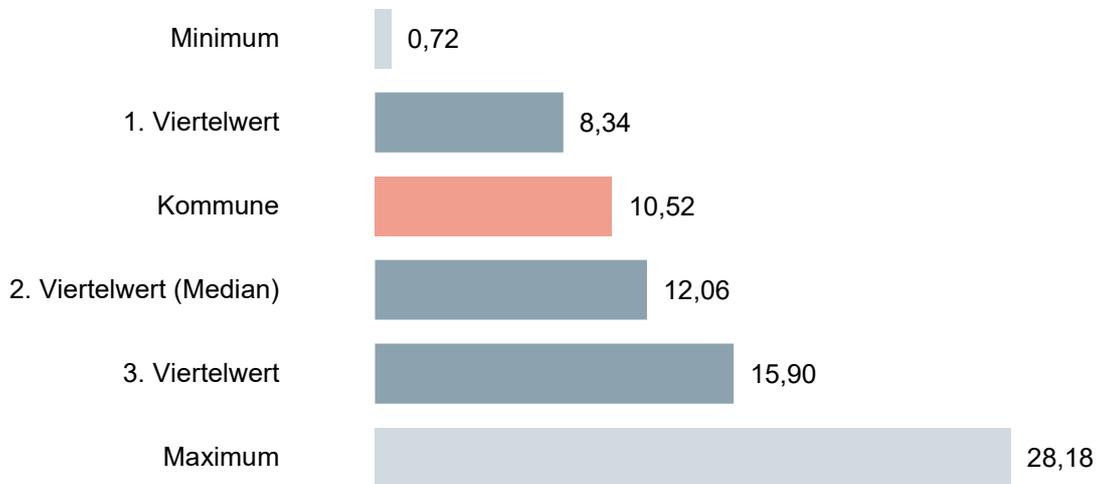
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.072.167,36	
Abrechnungssummen	2.044.134,14	
Summe der Unterschreitungen	120.305,58	5,81
Summe der Überschreitungen	37.959,40	1,83

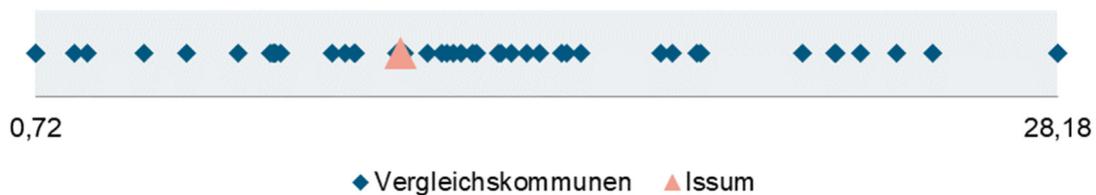
Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Issum sieben Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 119.690,10 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Issum damit wie folgt ein:

²⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2021



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



Die **Gemeinde Issum** liegt somit 2021 bei einer durchschnittlichen Abweichungsquote von 10,52 Prozent. Das gilt auch für das Jahr 2020. Die Gemeinde hat 2020 nur eine Baumaßnahme mit einem Netto-Auftragswert von über 50.000 Euro durchgeführt. Die Summe aller Aufträge war 2021 mit über einer Million Euro fast zehnmal so hoch wie im Jahr 2020.

Im Jahr 2022 hat die Gemeinde mit gut 900.000 Euro vergleichbar viele Aufträge erteilt wie 2021. Die Abweichungsquote lag nur bei 4,62 Prozent. Das Vergleichsjahr 2021 bringt damit für Issum nur einen mäßig repräsentativen Wert hervor. Es zeigt sich in allen drei Jahren, dass die Unterschreitungen die Überschreitungen monetär mit 130.000 Euro an Unterschreitungen zu 40.000 Euro an Überschreitungen deutlich überwiegen.

Die Gemeinde wickelte zwischen 2020 und 2022 zwei Baumaßnahmen mit förmlichen Nachträgen ab. Die beiden Aufträge, bei denen es zu Nachträgen kam, wiesen im Ergebnis jeweils eine Unterschreitung aus. Demgegenüber stehen in den drei betrachteten Jahren Überschreitungen von gut 40.000 Euro, die die Gemeinde nicht über Nachträge abgebildet hat. Bei zwei der Maßnahmen liegt die Abweichung bei über 5 Prozent der Auftragssumme. Damit spielen Nachträge für Issum nur eine untergeordnete Rolle.

Wirtschaftlich kommt Issum zu einem guten Ergebnis, weil die Unterschreitungen die Überschreitungen finanziell überwiegen. Für die Haushaltsplanung sind allerdings auch Unterschreitungen unvorteilhaft, wenn aufgrund der fehlerhaften Planung andere Projekte zurückstehen müssen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann eine Kommune nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann sie Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung. Eine Kommune sollte sie sorgfältig und detailliert erstellen. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen.

Ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen bildet eine gute Grundlage für vorausschauende Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse. Darauf gehen wir im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Ihre einzelnen Nachträge wickelt die Gemeinde Issum rechtssicher ab. Sie führt allerdings keine zentrale Betrachtung und Analysen über Mengenabweichungen, Abweichungssummen und Gründe für Abweichungen durch.

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.

In den betrachteten Jahren hat die Gemeinde Issum nur unterschwellige Vergabeverfahren durchgeführt. Vergaberechtlich ist für diese Verfahren entscheidend, dass die Leistung zur Ausführung der vereinbarten Leistung erforderlich ist.²⁶ Es muss also ein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Leistungen bestehen. Konkrete Wertgrenzen gibt es für den Baubereich

²⁶ § 22 VOB/A i. V. m. § 1 Abs. 4 S. 2 VOB/B

nicht. Da die KomLog als Auftraggeberin auftritt, ist die rechtliche Hürde geringer, weil sie zumindest außerhalb von entsprechenden Vorgaben eines Fördermittelgebers nicht an die formalen Vorgaben des Vergaberechts gebunden ist.

Den Umgang mit Nachträgen hat die Gemeinde Issum in ihren Dienstanweisungen und der Vergabeordnung nicht geregelt. Die Hauptsatzung der Gemeinde regelt unter § 15 Abs. 1, dass erhebliche überplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Rates bedürfen. Erheblich sind sie, wenn sie mehr als zehn Prozent des ursprünglichen Ansatzes oder mehr als 5.000 Euro betragen. Damit liegen hier sehr niedrige Grenzen zur Beteiligung eines Kontrollgremiums, in diesem Falle des Rates, vor.

Dementsprechend ist das Dokumentationserfordernis bei Nachträgen hoch. Die Gemeindeverwaltung begründet sie dezidiert, bevor sie sie dem Rat vorlegt. Auch die begleitenden Ingenieurbüros und die KomLog als Vergabestelle prüfen die Dokumentation und die Nachtragsangebote, bevor sie die Nachträge beauftragen. Die Beauftragung selbst erfolgt durch förmliche Nachträge gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B durch die KomLog. Auf diese Weise ist ein rechtssicheres und nachvollziehbares Handeln im Regelfall gegeben.

Die Gemeinde Issum weist vornehmlich Abweichungen nach unten aus, das heißt, die Schlussrechnungssummen unterschreiten häufig den Auftragswert. Die wenigen Überschreitungen sind außerdem meist gering. Das liegt vor allem daran, dass die Gemeinde

- Wert auf hochwertige Leistungsbeschreibungen legt,
- die beauftragten Ingenieurbüros intern entsprechend beurteilt und
- regelmäßig Eventualpositionen aufgrund von Erfahrungswerten in die Leistungsverzeichnisse aufnimmt.

Bislang handelt die Gemeinde noch nicht strukturiert, sondern die Beschäftigten haben untereinander mündliche Absprachen dazu getroffen, dass sie wie oben dargestellt vorgehen. Die so erzielten Lerneffekte bilden bereits eine gute Ausgangsbasis für ein sinnvolles Nachtragsmanagement. Das zeigt auch der positive Trend bei der Abweichungsquote.²⁷

Wir empfehlen, ein Nachtragsmanagement zu etablieren, das die Gründe für Nachtragsleistungen und die Abweichungen vom Auftragswert zentral erfasst. Dabei kann die Gemeinde genauso auch Abweichungen nach unten analysieren und ihre bisherigen Maßnahmen ggf. anpassen. Denkbar ist zum Beispiel, dass die Gemeinde auf einzelne Individualpositionen wieder verzichten kann, um realistischere Planungen vorzunehmen.

Ein umfassendes Nachtragsmanagement bietet

- mehr Transparenz und damit eine gute Position gegenüber der Öffentlichkeit und den politischen Gremien,
- mehr Sicherheit bei der Kalkulation von Leistungsverzeichnissen und auch Nachträgen,

²⁷ vgl. Kapitel „Abweichungen vom Auftragswert“

- eine Hilfestellung bei der Formulierung von Leistungsbeschreibungen und
- eine Qualitätskontrolle für die Planungen der Planungsbüros.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte die Abweichungen vom Auftragswert zentral erfassen und analysieren. Auf dieser Basis sollte sie ihre Leistungsverzeichnisse anpassen und den Erfolg dieser Anpassungen ebenfalls über die zentrale Auswertung nachhalten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus Gründen der Vertraulichkeit wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Issum hat die formale Durchführung der meisten Vergaben an eine Gesellschaft des privaten Rechts ausgegliedert. Die Gesellschaft ermöglicht der Gemeinde an vielen Stellen eine vergaberechtskonforme Durchführung von Ausschreibungen. Die Ausgliederung findet sich in den beiden Regelungswerken der Gemeinde zur Durchführung von Vergaben nicht ausreichend wieder. Bei den Nachverhandlungen erkennen wir ein Risiko.	81	E1.1	Die Gemeinde Issum sollte ihre Vergabeordnung aktualisieren und an die Praxis anpassen. Dazu gehört auch, die Vergabeordnung mit der Dienst-anweisung in Beziehung zu setzen und den Geltungsbereich auf die Vergaben der KomLog zu erweitern.	83
			E1.2	Die Gemeinde Issum sollte ihre Dienstanweisung aktualisieren und konkretisieren. Die Aufgaben der KomLog sollte sie dabei ebenso konkret aufgreifen wie die der Gemeinde.	84
			E1.3	Die Gemeinde Issum sollte mit den anderen Gesellschafterinnen der KomLog versuchen, ihre Bedarfe auch im Bereich der Lieferleistungen besser zu bündeln, um Synergien zu erzielen.	85
			E1.4	Bei Nachverhandlungen sollte die Gemeinde verstärkt darauf achten, einen Wissensgleichstand zwischen allen Bietenden herbeizuführen.	86
F2	Die Gemeinde Issum beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht. Ein Mehr-Augen-Prinzip ist für einzelne Verfahrensschritte geregelt.	87	E2.1	Die Gemeinde Issum sollte die Beteiligung der Ausschüsse vor der Zuschlagserteilung schriftlich regeln. Dabei sollte sie sicherstellen, dass die Ausschüsse nur die Rechtmäßigkeit der Vergabevorschläge feststellen können. Eine inhaltliche Änderung der Ausschreibung ist nicht mehr zulässig.	88
			E2.2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Issum die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.	88

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Issum hat eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention, die auf die wesentlichen Aspekte der Korruption und Instrumente zu ihrer Verhütung eingeht. Stellenweise ist sie zu allgemein gehalten und nicht auf dem neuesten Stand. Die korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde noch nicht identifiziert.	89	E3.1	Die Gemeinde Issum sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen.	90
			E3.2	Die Gemeinde Issum sollte ihre Beschäftigten regelmäßig darüber informieren, welche Verhaltensregeln die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention vorsieht.	91
			E3.3	Die Gemeinde Issum sollte ihre Dienstanweisung insbesondere entsprechend der geänderten Regelungen und Bezüge zum KorruptionsbG aktualisieren.	92
			E3.4	Die Gemeinde sollte die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten der Gremienmitglieder und des Bürgermeisters konkret regeln und die gesetzlichen Grundlagen benennen. Hierfür bietet sich eine Aktualisierung der Ehrenordnung an.	92
			E3.5	Die Gemeinde Issum sollte die Informationen auf der Homepage an die geänderten Paragraphen aus dem KorruptionsbG anpassen und inhaltlich überarbeiten.	93
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Issum betreibt gelegentlich Sponsoring und hat dieses daher auch folgerichtig in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention thematisiert. Dennoch hält sie nicht alle Vereinbarungen schriftlich fest.	<u>94</u> <u>95</u>	E4.1	Die Gemeinde Issum sollte den Haupt- und Finanzausschuss oder den Rat jährlich dezidiert über die erfolgten Sponsoringleistungen informieren.	95
			E4.2	Die Gemeinde Issum sollte die Entscheidungsbefugnisse zu Sponsoringvereinbarungen konkreter regeln. Dies kann sie über eine Wertgrenzenregelung in ihrer Dienstanweisung umsetzen.	95
			E4.3	Die Gemeinde Issum sollte künftige Sponsoringleistungen in einem schriftlichen Vertrag regeln.	95
			E4.4	Die Gemeinde Issum sollte in den Muster-Sponsoringvertrag eine Haftungsbegrenzung zur eigenen Absicherung aufnehmen.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.5	Die Gemeinde sollte den bereits gelebten Workflow zur frühzeitigen Beteiligung des Fachbereichs Finanzen bei geplanten Sponsoringleistungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen.	96
Nachtragswesen					
F5	Ihre einzelnen Nachträge wickelt die Gemeinde Issum rechtssicher ab. Sie führt allerdings keine zentrale Betrachtung und Analysen über Mengenabweichungen, Abweichungssummen und Gründe für Abweichungen durch.	99	E5	Die Gemeinde Issum sollte die Abweichungen vom Auftragswert zentral erfassen und analysieren. Auf dieser Basis sollte sie ihre Leistungsverzeichnisse anpassen und den Erfolg dieser Anpassungen ebenfalls über die zentrale Auswertung nachhalten.	101

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Mit nur zwei Grundschulen ist die Gemeinde Issum unter den derzeit von der gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen einer der kleineren Schulträger. Im Schuljahr 2021/2022 besuchten 199 Schülerinnen und Schüler in acht Klassen die Brüder-Grimm-Schule und 240 Schülerinnen und Schüler in elf Klassen die St. Nikolaus-Schule. Als weiterführende Schule gibt es im Gemeindegebiet eine Gesamtschule in privater Trägerschaft.

Die Situation der IT in den beiden Issumer Grundschulen stellt sich in der Gesamtbetrachtung sehr positiv dar. Dies gilt gleichermaßen für die Steuerung der digitalen Transformation und für den bisher erreichten Stand der Digitalisierung. Schwächen bestehen dagegen bei Teilaspekten der IT-Sicherheit.

Einen maßgeblichen Schub hat das digitalisierte Lernen und Unterrichten unabhängig von den Herausforderungen aufgrund der Corona-Pandemie bereits mehrere Jahre zuvor durch Förderprogramme wie den DigitalPakt Schulen oder „Gute Schule 2020“ bekommen. So hat auch die Gemeinde Issum 2018 begonnen, die Ausstattung der Schulen mit digitalen Medien strukturiert und geplant voranzutreiben. Ein enges Zusammenwirken aller maßgeblichen Beteiligten hat

entscheidend dazu beigetragen, dass heute jedes Grundschulkind in der Gemeinde Issum Zugang zu einem Notebook für Unterrichtszwecke hat und jeder Unterrichtsraum mit moderner Präsentationstechnik ausgestattet ist. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf eine hohe Standardisierung gelegt. Diese ist nicht nur für einen sicheren und wirtschaftlichen IT-Betrieb, sondern auch für „weiche“ Faktoren wie Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler im Zuständigkeitsbereich des Schulträgers bedeutsam.

Als Betriebsmodell wurde die weitgehende Übertragung der Bereitstellung und Betreuung der IT in den Schulen auf einen örtlichen IT-Dienstleister gewählt. Auf Verwaltungsseite sind geeignete Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT vorhanden. Die Gemeinde Issum hat in den letzten Jahren neben der Inanspruchnahme von Fördermitteln in erheblichem Umfang eigene Haushaltsmittel eingesetzt, um die Voraussetzungen für die inzwischen erreichte Situation zu schaffen.

Der gegenwärtige Stand bildet eine sichere Grundlage, um die Schul-IT in der Gemeinde Issum weiterhin zukunftssicher und wirtschaftlich auszurichten. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der digitalen Transformation in den Schulen sollte die Gemeinde in Erwägung ziehen, ihre de facto bereits bestehende Strategie mit einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan zu formalisieren. Dies ist ein sinnvolles Instrument, um künftige Maßnahmen und Investitionen unter Einbeziehung aller Interessenlagen fachlich koordiniert zu planen und zu priorisieren sowie die Rahmenbedingungen für die IT in den Schulen strategisch abzusichern.

Ein etwas ungünstigeres Bild zeigt das IT-Sicherheitsniveau in den beiden Issumer Grundschulen. Der Erfüllungsgrad der IT-Sicherheit liegt zwar insgesamt im Mittelfeld der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen. Dennoch bestehen auffallend große Unterschiede in der Ausprägung der einzelnen Sicherheitsaspekte. Daraus resultiert ein Handlungsbedarf für die Gemeinde, sich mit bestimmten Einzelanforderungen auseinanderzusetzen, die derzeit nicht erfüllt sind. In die Erörterung von Lösungsmöglichkeiten sollten die Schulen und auch der IT-Dienstleister mit einbezogen werden. Nach Einschätzung der gpaNRW lässt sich das Sicherheitsniveau mit angemessenem Aufwand erkennbar verbessern.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

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

→ **Feststellung**

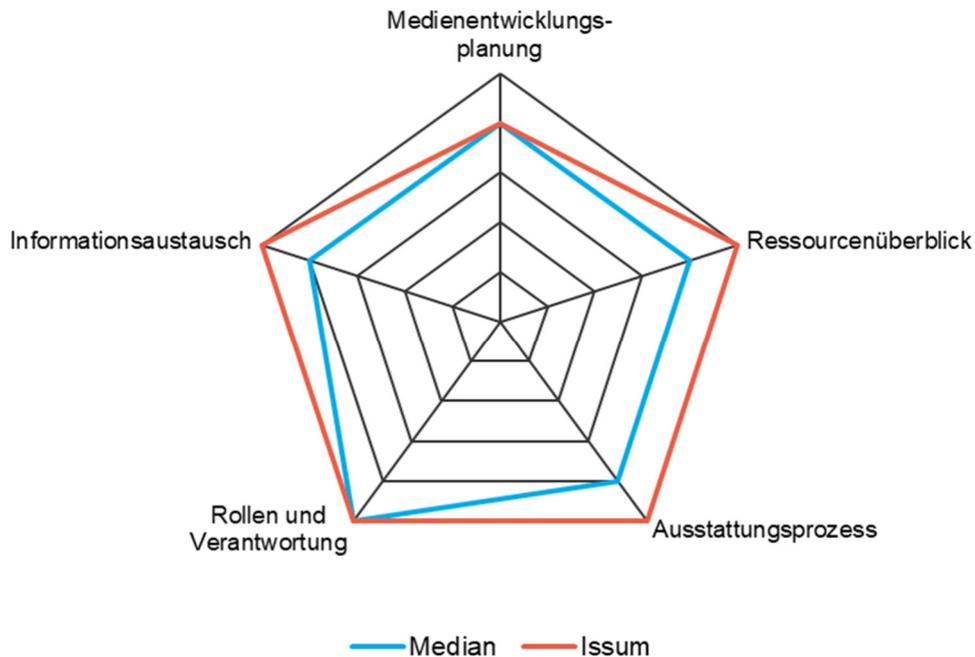
Die Gemeinde Issum verfügt über gut funktionierende Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT. Sie erreicht im interkommunalen Vergleich ein hohes Niveau. Optimierungsspielraum besteht in Bezug auf eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung.

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

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

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

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2022



Bei der Digitalisierung der Schulen ist ein komplexes Themenfeld betroffen, das eine sorgfältige, koordinierte und langfristige Planung erfordert. Das Risiko von Fehlplanungen mit der Folge, dass ineffektive Strukturen geschaffen und Ressourcen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, ist dementsprechend hoch. Einen Medienentwicklungsplan im eigentlichen Sinne hat die Gemeinde Issum nicht erstellt. Eine Gesamtstrategie, welche die jeweiligen pädagogischen Konzepte und den daraus resultierenden schulübergreifenden Bedarf in Bezug auf die Schul-IT zusammenfasst und in eine Projektplanung münden lässt, liegt insofern nicht vor.

Mit der Anzahl der Schulen und der Unterschiedlichkeit der Schulformen im Zuständigkeitsbereich eines Schulträgers steigen die Anforderungen an die Planungs- und Steuerungsinstrumente. Im Umkehrschluss ist jedoch die hohe Überschaubarkeit der Schullandschaft in Issum zu berücksichtigen, wenn es um die Bewertung der Steuerungsstrukturen geht.

Der Gesamtprozess zur geordneten Implementierung des digitalisierten Lernens und Unterrichts in den Issumer Grundschulen wurde durch das 2016 gestartete Förderprogramm „Gute Schule 2020“ beschleunigt. Zuvor stützte sich die Bereitstellung und Betreuung von Hard- und Software für den pädagogischen Einsatz in den Grundschulen der Gemeinde Issum im Wesentlichen auf ehrenamtliches Engagement und die Bereitstellung eigener Haushaltsmittel.

Mitte 2018 lag für die Brüder-Grimm-Schule ein erstes, durch Schulträger und Schule gemeinsam erarbeitetes Medienkonzept vor. Als Betriebsmodell wurde die Auslagerung der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT an einen externen Dienstleister gewählt und der konkrete Bedarf an Hard- und Softwareausstattung nach Art und Anzahl definiert. Weitere relevante Überlegungen zum Qualifikationsbedarf der Lehrkräfte, zur Einbindung von Kooperationspartnern sowie zum Datenschutz rundeten das Konzept ab.

Auf dieser Grundlage folgte Ende 2019 die Initiative zur Ausstattung der St. Nikolaus-Schule mit den gleichen Rahmenbedingungen und Standards. Ein Unterschied liegt in der Finanzierungsstruktur, da hier – anders als für die Brüder-Grimm-Schule – Mittel aus dem DigitalPakt Schule in Anspruch genommen wurden. Daraus resultiert, dass für die St. Nikolaus-Schule die Anforderungsbeschreibungen in ein technisch-pädagogisches Einsatzkonzept als formelle Voraussetzung für die Beantragung der Fördermittel gefasst wurden.

Damit bestehen zwar auf der formalen Ebene Unterschiede in den Konzepten für die Schul-IT. Doch zeigt die in der überörtlichen Prüfung vorgefundene Situation, dass es in Issum gelungen ist, de facto eine für beide Schulen geltende IT-Strategie mit gut funktionierenden Strukturen und einheitlichen Standards zu implementieren. Aus unserer Sicht ist es sinnvoll, diese positive Situation mit dem Instrument der Medienentwicklungsplanung für die Zukunft formal-strategisch abzusichern. Eine solche auf die Gemeinde Issum zugeschnittene Planung erfordert nicht, in Konzepten und Serviceverträgen verankerte Inhalte erneut und redundant zu dokumentieren. Ziel ist vielmehr, die vorhandenen Regelungen und Vereinbarungen über Ausstattungs- und Betreuungsstandards als formelle Rahmenbedingungen für beide Grundschulen in Kraft zu setzen. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Schul-IT sollte zudem eine Projektplanung mit Kosten- und Investitionsplanung mit einem mehrjährigen Zeithorizont erstellt werden. Maßstab für den Inhalt und Umfang eines Strategiepapiers sollten die konkreten Erfordernisse der Gemeinde Issum und ihrer Schulen sein. Zur Orientierung und als Hilfestellung bei der Aufstellung der Medienentwicklungsplanung kann beispielsweise auf eine von der Medienberatung NRW zum Download zur Verfügung gestellte Publikation zurückgegriffen werden.²⁸

Die weiteren von der gpaNRW definierten Anforderungen an eine systematische Steuerung der Schul-IT durch den Schulträger hat die Gemeinde Issum vorbildlich umgesetzt.

Der Ausstattungsprozess ist gut ausgestaltet und umfasst einen geregelten Ablauf von der Bedarfsmeldung durch die jeweilige Schule über die Mittelbereitstellung bis zur Beschaffung und Abrechnung durch die Gemeindeverwaltung. Es bestehen Standards für die Präsentationstechnik in den Schulklassen und die pädagogischen Endgeräte sowie für die Komponenten der IT-Grundstruktur. Diese Standards gewährleisten sowohl eine für alle Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler gleichwertige mediengestützte Lernsituation als auch den wirtschaftlichen Einsatz der gesamten IT-Ausstattung. Homogenität, Kompatibilität sowie einheitliche Bedienungsmechanismen und -regeln sind für die Anwenderseite ebenso wichtig wie für die Wartung und den Support. Die Klassenräume sind mit einem einheitlichen interaktiven Tafelsystem ausgestattet. Für die Nutzung durch die Schülerinnen, Schüler und Lehrkräfte steht ein Bestand identischer Notebooks zur Verfügung. Im einzelnen Beschaffungsvorgang kontrolliert ergänzend der externe IT-Dienstleister, dass die Kompatibilität aller Komponenten gewährleistet ist und die notwendigen Standards eingehalten werden.

Auch in Bezug auf den Ressourcenüberblick unterstützt der beauftragte IT-Dienstleister die Gemeinde Issum: Während die Kämmerei aus dem Finanzverfahren für die Schulverwaltung Kosten- und Inventarauswertungen zur Schul-IT erzeugen kann, erstellt der Dienstleister auf Anforderung ergänzende Inventarübersichten. Diese enthalten bei fest installierter Präsentationstech-

²⁸ Siehe www.medienberatung.schulministerium.nrw.de:
Broschüre „MEDIENENTWICKLUNGSPLANUNG IN NRW – Eine Orientierungshilfe für Schulträger und Schulen“

nik Zusatzinformationen über deren räumliche Zuordnung. Bei Endgeräten, die längerfristig einzelnen Lehrkräften zur Verfügung gestellt werden, ist die personenbezogene Zuordnung ebenfalls nachvollziehbar. Grundsätzlich werden Notebooks den Schülerinnen und Schülern auch für den mobilen Einsatz außerhalb der Schule bereitgestellt. Vorrangige Intention war seinerzeit, in den durch die Corona-Pandemie bedingten Phasen des Distanzunterrichts auch die Kinder zu versorgen, für die im privaten Umfeld kein geeignetes Endgerät verfügbar war. Soweit aus diesem Anlass oder anderweitig im Rahmen des pädagogischen Konzeptes eine Ausleihe erfolgt, dokumentiert die Schule dies über ein „Verleihmanagement“.

Zur Sicherstellung des laufenden Betriebs ist eine klare Festlegung von Rollen und der daraus jeweils resultierenden Verantwortung unerlässlich. Um die eingesetzte Infrastruktur sachgerecht und wirtschaftlich zu betreiben und zu pflegen, bedarf es eines abgestimmten Kommunikationsprozesses mit definierter Arbeitsteilung zwischen Schulträger, Schulen und – bei dem von der Gemeinde Issum gewählten Betriebsmodell – externem IT-Dienstleister. Aufgaben sind so voneinander abzugrenzen, dass Aufwände auf beiden Seiten minimiert und Reibungsverluste vermieden werden. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der IT an den Schulen von der Netzwerkanbindung bis hin zu den Endgeräten der Schülerinnen und Schüler. Rollen und Verantwortungen sind in Issum klar und verbindlich geregelt. In jeder der beiden Grundschulen gibt es eine IT-Ansprechperson, die von der Schulleitung explizit benannt ist. Diese stellt den First-Level-Support sicher und richtet bei Bedarf eine Supportanfrage (Ticket) an den externen IT-Dienstleister, der vertragsgemäß den Second-Level-Support übernimmt. Die Gemeindeverwaltung (Fachbereich 3 - Bürgerbüro, Ordnung und Schulen) erhält eine Mitteilung über jedes anfallende Ticket zur Information über die erbrachte Support-Dienstleistung und für deren spätere Abrechnung.

Ein verlässlicher und gut ausgestalteter Informationsaustausch zum gesamten Themen- und Aufgabenkomplex Medienentwicklung und Digitalisierung in den Issumer Grundschulen rundet das positive Gesamtbild ab. Auch hierbei spielt es eine Rolle, dass die Schullandschaft übersichtlich ist und sich zudem räumlich konzentriert. Die kurzen Wege zwischen Rathaus und den beiden Grundschulen sind nicht zwingende Voraussetzung für eine gute Kommunikation, versinnbildlichen im Fall der Gemeinde Issum aber den engen Abstimmungsprozess. Ein Austausch über Sachstände, aktuelle und künftige Bedarfe, eventuelle Problemlagen und weitere relevante Themen zur Schul-IT findet quartalsweise, d.h. zweimal in jedem Schulhalbjahr, statt. Regelmäßig beteiligt sind die Schulverwaltung und Kämmerei als Vertreter des Schulträgers, die IT-Ansprechpersonen und gegebenenfalls auch Schulleitungen der beiden Grundschulen sowie der IT-Dienstleister. Dieser Prozess ist zwar nicht formalisiert, basiert aber auf einem Konsens und bewährt sich seit mehreren Jahren in der Praxis. Dies gilt auch für den jederzeit möglichen bedarfsabhängigen Kontakt zwischen einzelnen oder allen Beteiligten. Daher bestehen derzeit Überlegungen, den Zyklus des regelmäßigen Austausches, der in einer sehr dynamischen Phase des IT-Ausbaus in den Schulen vereinbart wurde, auf einen Termin je Schulhalbjahr zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte die aufgebauten guten Strukturen mit Blick auf die Weiterentwicklung der Schul-IT strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung absichern. Dies kann mit einem pragmatischen Ansatz geschehen, indem lediglich bisher nicht formalisierte Aspekte aufgenommen und um eine Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre ergänzt werden.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- ➔ Die Gemeinde Issum hat in ihren Grundschulen innerhalb weniger Jahre einen sehr guten Digitalisierungsstand erreicht. Die Ausstattung mit Präsentationstechnik und pädagogischen Endgeräten folgt einem einheitlichen Standard, entspricht aktuellen technischen Anforderungen und wird durch eine leistungsfähige Internetanbindung der Schulstandorte abgerundet.

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

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen.*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine Grundlage bieten – eine möglichst breite Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen bereitstellen.*
- *gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht.*
- *die Personalressourcen bereitstellen, die unter Berücksichtigung der individuellen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Wartung und den Support für die Schul-IT zu sichern.*

Wie schon im Abschnitt zur IT-Steuerung ausgeführt, hat die **Gemeinde Issum** als Schulträger gemeinsam mit den Schulen bei der Digitalisierung in den vergangenen fünf Jahren den Fokus bewusst auf einheitliche und hohe Standards gerichtet. Obwohl eine formalisierte schulübergreifende Strategie bisher nicht vorliegt, ist es gelungen, den Medienkonzepten und den im Zusammenwirken der Beteiligten getroffenen Entscheidungen die Qualität einer Gesamtstrategie zu verleihen. Dazu wurden pädagogische Anforderungen mit den technischen, organisatorischen und haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten so aufeinander abgestimmt, dass sehr günstige Rahmenbedingungen und Strukturen für das digitale Lernen und Unterrichten entstanden sind.

Insgesamt wurden für die Bereitstellung und Betreuung der schulischen IT-Infrastruktur in den Jahren 2018 bis 2022 für die Brüder-Grimm-Schule rund 323.000 Euro und für die St. Nikolaus-Schule rund 325.000 Euro zur Verfügung gestellt. Von dem Gesamtbetrag in Höhe von 648.000 Euro entfallen rund 416.000 Euro auf Fördermittel aus dem Programm „Gute Schule 2020“ bzw. aus dem DigitalPakt Schulen. Aus eigenen Haushaltsmitteln hat die Gemeinde Issum als Schulträger fast 232.000 Euro und damit mehr als ein Drittel des Gesamt-Ausgabenvolumens für die Schul-IT im genannten Zeitraum getragen.

Das pädagogische Netz beider Schulstandorte ist jeweils über einen 600 Mbit-Glasfaseranschluss an das Internet angebunden. Die Netzanbindung ist technisch vollständig vom Verwal-

tungsnetz, das auch die Arbeitsplätze in den Schulsekretariaten umfasst, getrennt. Für alle Unterrichtsräume ist eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Netzwerk- und Stromanschlüssen sowie homogenen Netzwerkkomponenten wie WLAN-Routern vorhanden. Nachdem in der Vergangenheit für einzelne Klassenräume Großbildschirme als reine Präsentationsgeräte beschafft worden waren, haben sich die Gemeinde und die Schulen ab 2018 darauf verständigt, flächendeckend interaktive Tafeln mit einem zentralen interaktiven Großbildschirm und als Whiteboards ausgeführten Seitenflügeln in allen Unterrichtsräumen einzusetzen. Für Präsentationen und Vorführungen in Räumen ohne ein entsprechendes Tafelsystem (Aula, Turnhalle) sind Beamer vorhanden. Zur Übertragung von Bild- und Textvorlagen oder dreidimensionalen Objekten auf ein Präsentationsgerät stehen einige Dokumentenkameras/Visualizer zur Verfügung.

Der Umsetzung einer vollständig digitalisierten Vermittlung der Unterrichtsinhalte in den Issumer Grundschulen folgte die Entscheidung, die analogen Vorfahren – d.h. Kreidetafeln und Overheadprojektoren – konsequent außer Betrieb zu nehmen.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Stand der quantitativen Ausstattung mit Präsentationstechnik nach Gerätearten in der Gemeinde Issum wie folgt dar:

Präsentationstechnik je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	1,32	-	-	0,20	1,00	1,75	34
Beamer	0,21	-	0,05	0,21	0,50	1,67	34
Großformatige Bildschirme	-	-	-	0,04	0,51	1,90	34
Dokumentenkameras/ Visualizer	0,21	-	-	0,25	0,58	1,90	34

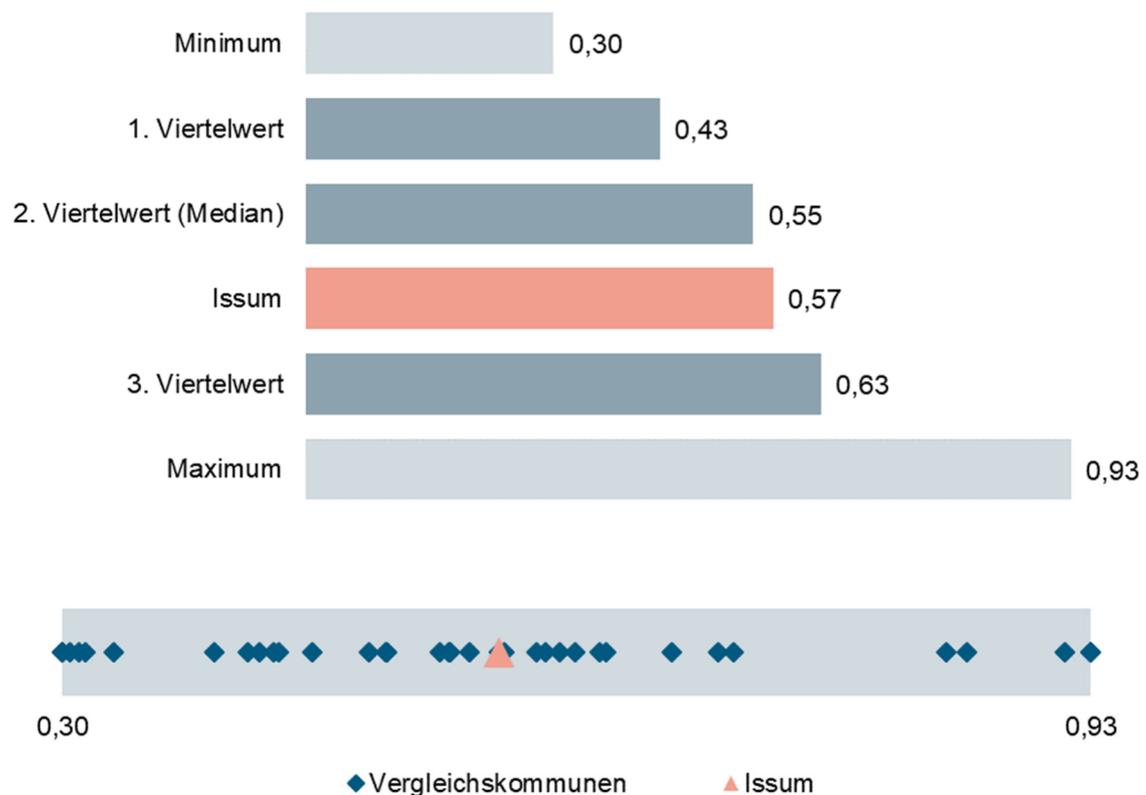
Die auffallend große Spannweite der Kennzahlenausprägungen erfordert erläuternde Hinweise. Unterrichtsinhalte erfolgreich und effektiv digital zu vermitteln, ist nicht automatisch Folge einer möglichst hohen Anzahl oder Ausstattung mit allen Gerätearten. Denn zum einen handelt es sich um substitutive Technik: So kann ein Beamer einen Großbildschirm und ein interaktives Whiteboard eine Beamer-/Projektionswand-Kombination ersetzen. Zum anderen bestimmen das pädagogische Konzept der Schulen und die Schulformen den Bedarf. Beispielsweise könnte die deutliche höhere Anzahl von Dokumentenkameras je Klasse in den Grundschulen dadurch begründet sein, dass Kindern im Grundschulalter Wissen häufiger durch Anschauung dreidimensionaler Gegenstände vermittelt wird als dies in weiterführenden Schulen der Fall ist.²⁹ Derartige Unterschiede in den spezifischen Anforderungen der einzelnen Schulen oder Schulformen zu beachten, zu werten und in die Bedarfsfeststellung einfließen zu lassen, ist Zweck und Ziel der Medienkonzepte.

²⁹ Da die Gemeinde Issum keine eigene weiterführende Schule unterhält, haben wir uns hier auf die Darstellung des interkommunalen Vergleichs für die Grundschulen beschränkt. Doch auch innerhalb der bisher für 34 Schulträger erfassten Daten für die Grundschulen fallen erhebliche quantitative Ausstattungsunterschiede bei der Präsentationstechnik auf.

In Bezug auf die eingesetzten pädagogischen Endgeräte gilt folgender Grundsatz: Die Lernmit-telausstattung sollte den Anspruch erfüllen, dass – wiederum gemessen an den Maßstäben des jeweiligen Medienkonzeptes – jedes Schulkind Zugang zu einem der Stand der Technik entspre-chenden Endgerät hat. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer flächendeckenden Versorgung zu jedem beliebigen Zeitpunkt. Denn während beispielsweise an einem Büroarbeitsplatz *immer* eine IT-Ausstattung verfügbar sein muss, gilt dies nicht für den Schulunterricht. In welchem zeitlichen und inhaltlichen Umfang digitale Medien im Unterricht eingesetzt werden, ist eine Frage der pädagogischen Ausrichtung. So kann konzeptionell festgelegt sein, dass zwar grundsätzlich in allen Jahrgangsstufen Notebooks oder Tablets Verwendung finden, dies aber wechselweise zwischen den einzelnen Klassen erfolgt.

In den beiden Grundschulen der Gemeinde Issum teilen sich rechnerisch zwei Kinder ein Note-book für Unterrichtszwecke. Der konsequenten Standardisierung der Ausstattung folgend werden durchgängig baugleiche Geräte mit homogener Software verwendet. Vom Einsatz von Tablets für pädagogische Zwecke wird bisher bewusst abgesehen. Mit dem im Schuljahr 2021/22 vor-handenen Bestand an Notebooks wurde der Bedarf von 0,50 Endgeräten je Schülerin bzw. Schü-ler genau gedeckt. Aufgrund zusätzlich vorhandener ThinClients für den Unterrichtseinsatz fällt die Kennzahlenausprägung mit 0,57 Endgeräten jedoch noch etwas höher aus. Die daraus resul-tierende Positionierung im interkommunalen Vergleich zeigen die nachfolgenden Diagramme:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/22



Dieser Vergleich macht deutlich, dass im vergangenen Schuljahr keiner der geprüften Schulträger unter den kleinen kreisangehörigen Kommunen eine flächendeckende Versorgung mit pädagogischen Endgeräten – hier ausdrücklich im Sinne einer Kennzahlenausprägung von einem Gerät je Schülerin und Schüler – realisiert hat. In diesen Befund müssen allerdings die variierenden pädagogischen Anforderungen unterschiedlicher Medienkonzepte mit einbezogen werden. So kann eine Ausstattung auch dann bedarfsgerecht sein, wenn zwar rechnerisch nicht der Schlüssel *ein Endgerät je Kind* erreicht wird, aber beispielsweise in den ersten und zweiten Klassen der Grundschulen ein Einsatz von Endgeräten generell nicht vorgesehen ist oder, wie auch in der Brüder-Grimm-Schule und der St. Nikolaus-Schule, der Einsatz zwar in allen Jahrgangsstufen, aber zeitlich gestaffelt erfolgt.

Insofern spiegeln die vorstehenden Diagramme die rein quantitative Faktenlage wider. Sie lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die bisher von der gpaNRW geprüften Schulträger die Ziele ihrer eigenen Medienentwicklungsplanung erfüllen oder nicht. Gleichwohl fällt die Spannweite in der Kennzahlenausprägung auf. Ob deren Ursachen – wie in der Gemeinde Issum – in einer gesteuert umgesetzten konzeptionellen Ausrichtung oder in einer zögerlichen Schul-Digitalisierung durch die beteiligten Akteure liegen, können wir derzeit noch nicht hinreichend bewerten.

Ein weiterer maßgeblicher Faktor für die erfolgreiche Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens ist, dass Politik, Verwaltung und Schulen eine angemessene Personalausstattung als notwendige Bedingung verstehen. Jede Investition in die IT-Grundstruktur der Schulen, in Präsentations- und in Endgeräte ist nur dann sinnvoll und zielführend, wenn diese in einen ordnungsgemäßen, sachgerechten und sicheren IT-Betrieb mündet. Denn dieser ist die Voraussetzung dafür, dass die beschafften Werkzeuge – Schul-IT ist nichts Anderes als ein Lernwerkzeug – so eingesetzt werden können, dass sie ihrem Zweck entsprechend die pädagogische Arbeit erleichtern und Lernaktivitäten wirksam unterstützen. Dies erfordert Personalressourcen für die Wartung und den Support.

Wie sich der konkrete Bedarf an Personalressourcen bemisst, ist sowohl in fachlicher als auch in quantitativer Hinsicht unmittelbar vom Betriebsmodell abhängig. Ebenso wie bei der IT einer Kommunalverwaltung in ihrer Gesamtheit gibt es auch zur Erfüllung der Teilaufgabe IT an Schulen eine Vielzahl von Alternativen. Naturgemäß reduziert sich der eigene Personalbedarf beim Schulträger umso mehr, je umfangreicher Aufgaben ausgelagert sind. In der Gemeinde Issum bestand Konsens darüber, die Wartungs- und Supportaufgaben über einen entsprechenden Rahmenvertrag für die jeweilige Schule weitgehend an einen örtlichen IT-Dienstleister zu übertragen. In der Gemeindeverwaltung verbleibt ein niedriger einstelliger Prozentanteil einer Vollzeit-Stelle für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Schul-IT. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Beschaffungsangelegenheiten, Vertragsmanagement, Abrechnung von Dienstleistungen und Koordinationsaufgaben. Die in der überörtlichen Prüfung vorgefundene Situation der IT an den Issumer Schulen zeigt, dass die Gemeinde als Schulträger die erforderlichen personalwirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die sachgerechte Umsetzung des gewählten Betriebsmodells geschaffen hat.

3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI³⁰-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ Feststellung

Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Issum liegt im mittleren Bereich. Dabei bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Ausprägungen der geprüften Einzelaspekte. In Teilbereichen resultiert daraus ein nennenswerter Handlungsbedarf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der Gemeinde Issum als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

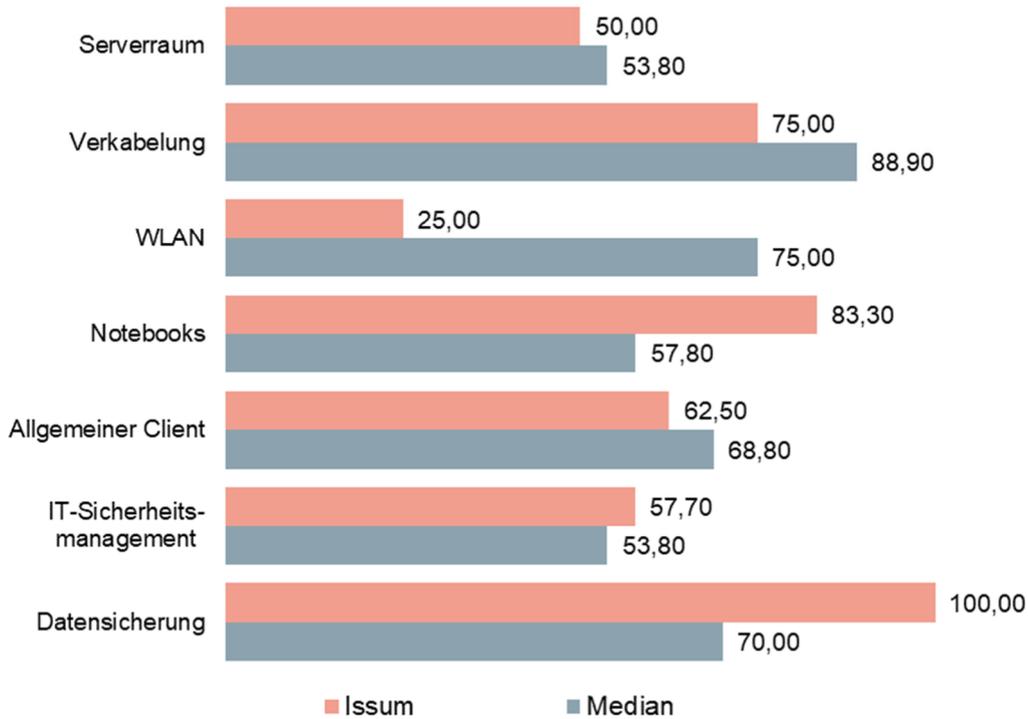


Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen insgesamt eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erreicht

³⁰ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

nur knapp 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die für beide Grundschulen der Gemeinde Issum zusammengefassten Ergebnisse wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Positiv fällt auf, dass die Ausprägung einzelner Sicherheitsaspekte den Median der Vergleichskommunen teilweise weit übertrifft. Die Vorteile einer auf fachlich qualifizierter Planung aufsetzenden Standardisierung zeigen sich für die Issumer Schulen demnach auch in Bezug auf diese Einzelaspekte der IT-Sicherheit. Andererseits bestehen teils deutliche Spielräume zur Verbesserung des Sicherheitsniveaus. Dies gilt im Detail zum einen in technischer oder baulicher Hinsicht. Die ungünstige Situation bei der räumlichen Unterbringung der IT-Grundstruktur in einer der Schulen ist von den Beteiligten erkannt und soll durch entsprechende bauliche Maßnahmen in absehbarer Zeit verbessert werden. Zum anderen gilt dies im Bereich organisatorischer Konzepte und Dokumentationen. Dazu gehören formelle und damit verbindliche Vorgaben, die beispielsweise den Zugang zu den Technikräumen oder die Berücksichtigung der Schulen in einem für die gesamte Gemeindeverwaltung gültigen IT-Sicherheitskonzept betreffen. Um die negativen Folgen eventueller Ausfälle oder Beschädigungen der Infrastruktur zu begrenzen, sind Dokumentationen sinnvoll, die bei Bedarf auch jeden sachkundigen Dritten zur Wiederherstellung des laufenden Betriebs in die Lage versetzen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Issum sollte für die schwächer ausgeprägten Aspekte der IT-Sicherheit den Handlungsbedarf gemeinsam mit den Schulen und dem IT-Dienstleister erörtern. Für die

identifizierten nicht erfüllten Einzelkriterien sollten die Beteiligten eine Priorisierung erstellen und prüfen, wie sich das IT-Sicherheitsniveau mit angemessenem Aufwand erhöhen lässt.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Inhalte, Ziele und Methodik				
F1	Die Gemeinde Issum verfügt über gut funktionierende Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT. Sie erreicht im interkommunalen Vergleich ein hohes Niveau. Optimierungsspielraum besteht in Bezug auf eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung.	107	E1 Die Gemeinde Issum sollte die aufgebauten guten Strukturen mit Blick auf die Weiterentwicklung der Schul-IT strategisch über eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung absichern. Dies kann mit einem pragmatischen Ansatz geschehen, indem lediglich bisher nicht formalisierte Aspekte aufgenommen und um eine Projekt- und Investitionsplanung für die nächsten Jahre ergänzt werden.	111
F2	Das Sicherheitsniveau der IT in den Schulen der Gemeinde Issum liegt im mittleren Bereich. Dabei bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Ausprägungen der geprüften Einzelaspekte. In Teilbereichen resultiert daraus ein nennenswerter Handlungsbedarf.	116	E2 Die Gemeinde Issum sollte für die schwächer ausgeprägten Aspekte der IT-Sicherheit den Handlungsbedarf gemeinsam mit den Schulen und dem IT-Dienstleister erörtern. Für die identifizierten nicht erfüllten Einzelkriterien sollten die Beteiligten eine Priorisierung erstellen und prüfen, wie sich das IT-Sicherheitsniveau mit angemessenem Aufwand erhöhen lässt.	117

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Ordnungsbehördliche Bestattungen kommen in der Gemeinde Issum eher selten vor. In manchen Jahren sind keine entsprechenden Bestattungsfälle zu verzeichnen.

Die Gemeinde Issum hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen konsequent ein. Durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe stellt die Gemeinde grundsätzlich sicher, dass die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart und der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme handelt die Gemeinde Issum rechtmäßig.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Gemeinde Issum ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen grundsätzlich geltend. Zusätzlich erhebt die Gemeinde Issum eine aufwandsbezogene Verwaltungsgebühr für die Bearbeitung der entsprechenden Fälle.

Die Gemeinde hat verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen noch nicht schriftlich dokumentiert. Hier sollte die Gemeinde Issum künftig entsprechende Grundlagen einführen. Positiv ist zu vermerken, dass die Gemeinde den im Aufgabenbereich tätigen Mitarbeiter/innen Fortbildungen ermöglicht.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Ordnungsbehörden ihre Pflichtaufgabe steuern und organisieren. Ziel der Prüfung ist es, schwerpunktmäßig die Rechtmäßigkeit und die Verfahrensstandards bei der Aufgabenerledigung zu beurteilen. Im Fokus unserer Analyse steht aber auch der wirtschaftliche Ressourceneinsatz.

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

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

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

Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 BestG NRW ist die Ordnungsbehörde für die Bestattung verantwortlich, auf deren Gebiet der Tote gefunden wurde. Sofern im Gemeindegebiet ein oder mehrere der folgenden Einrichtungen vorhanden sind, ist die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Sterbefällen ohne Angehörigen größer als in Kommunen, die nicht über entsprechende Einrichtungen verfügen:

- Seniorenpflegeeinrichtungen
- Hospize
- Krankenhäuser.

In der Gemeinde Issum gibt es ein Seniorenheim. Nach Auskunft der Gemeinde Issum haben sich durch das Seniorenheim bislang keine zusätzlichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ergeben.

Auch die knapp unter dem Durchschnitt liegende Anzahl der Einwohner über 80 Jahren hat keinen bedeutenden Einfluss auf die Fallzahlen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Issum 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	1	4	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	1	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	0	3	0

Bei der Gemeinde Issum haben sich in den vergangenen drei Jahren fünf Fälle zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung ergeben. In drei Fällen ist auch die Bestattung seitens der Gemeinde Issum durchgeführt worden. Eine einheitliche Entwicklungstendenz lässt sich aus den vorliegenden Zahlen nicht ableiten.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Issum mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	2,50	0,00

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

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,68	1,19	5,74	30

Aus den vorliegenden Zahlen ergibt sich, dass, wie auch die Gemeinde Issum, einige geprüfte Kommunen im Jahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen zu verzeichnen hatten. Sofern sich entsprechende Bestattungsfälle wie in den Vorjahren in Issum ergeben, sollte bei der Abwicklung dieser Fälle insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung gewährleistet sein. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein.

4.4 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land

Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der dazu ergangenen Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

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

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Issum hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche konsequent ein.

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

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

Die **Gemeinde Issum** beachtet strikt die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Ordnungsbehördliche Erdbestattungen sowie Einäscherungen werden, nach Auskunft der Verwaltung, grundsätzlich innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchgeführt. In einem Fall musste jedoch zunächst auf die Freigabe des Leichnams durch die Staatsanwaltschaft gewartet werden. Hierdurch wurde die Frist von zehn Tagen überschritten.

Nach Vorlage der Freigabe wurde die Einäscherung unverzüglich veranlasst. Bei Einäscherungen stellt die Gemeinde Issum gleichermaßen über eine Wiedervorlage sicher, dass sie die sechswöchige Frist zur Urnenbeisetzung gewahrt wird.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Issum nutzt die bestehenden Möglichkeiten, um bestattungspflichtige Angehörige im Bedarfsfall zu ermitteln.

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

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

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

Die Ermittlung von zur Bestattung Verpflichteten erfolgt bei der **Gemeinde Issum** standardmäßig zunächst über das Standesamt und das Einwohnermeldeamt. Hierbei erfolgt die Ermittlung entsprechend der in § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW vorgesehenen Rangfolge.

Recherchen über das Internet bzw. soziale Medien nimmt die Gemeinde Issum ebenfalls standardmäßig vor. Soweit notwendig, werden auch Befragungen in der Nachbarschaft durchgeführt.

Wohnungsbegehungen zur Ermittlung gegebenenfalls vorhandener Unterlagen erfolgen in Issum derzeit nicht mehr. Insbesondere zur ersten Nachlasssicherung / Eigentumssicherung kann die örtliche Ordnungsbehörde gemäß §§ 24 Abs. 1, Nr. 12 OBG NRW i.V.m. 43 Nr. 2, 44 ff PolG NRW davon Gebrauch machen, Wohnräume zu betreten.

Schriftliche Handlungsanweisungen/Vordrucke zur Dokumentation der Ermittlungsbemühungen /-ergebnisse sind in Issum nicht vorhanden. Gleichwohl dokumentiert die Gemeinde ihre Ermittlungsergebnisse durch einzelne Vermerke in einer gesonderten Fallakte.

Die gpaNRW hält zur Ermittlung von Angehörigen folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Einsichtnahme in das Melderegister und das Telefonnummernverzeichnis des letzten Wohnortes des Verstorbenen
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, welches zur Geburt oder zur Eheschließung des Verstorbenen zuständig war

- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezog
- Kontaktaufnahme mit der Einrichtung, wo der Verstorbene zuletzt gelebt hat
- Sofern ein Betreuungsverhältnis bestand: Kontaktaufnahme mit dem Betreuer
- Sofern der Verstorbene eine eigene Wohnung innehatte, ermittelt die Ordnungsbehörde auch innerhalb der Wohnung, ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch, etc.).
- Bei Hinweisen auf etwaige Verwandte des Verstorbenen geht die örtliche Ordnungsbehörde diesen Hinweisen nach. Die Behörde versucht, Familienangehörige telefonisch, per E-Mail oder persönlich zu erreichen, um sie von dem Todesfall zu benachrichtigen. Dies geschieht durch eigene Bedienstete. Sofern Angehörige außerhalb des eigenen Gemeindegebietes leben, kann die Ordnungsbehörde die Benachrichtigung / Ermittlung vor Ort auch im Zuge der Amtshilfe durch die zuständige örtliche Ordnungsbehörde vornehmen lassen.
- ggf. Recherche im Internet (u.a. soziale Medien)
- die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Behörde schriftlich.

4.4.3 Art der Bestattung

- ➔ Die Gemeinde Issum richtet sich bei der Art der Bestattung nach den gesetzlichen Vorgaben des § 12 BestG NRW.

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

Die **Gemeinde Issum** legt bei der Art der Bestattung grundsätzlich wirtschaftliche Gesichtspunkt zu Grunde. Entscheidend ist zunächst die Höhe der Kosten. Gleichwohl wird auch eine gegebenenfalls vorliegende Willensbekundung des Verstorbenen berücksichtigt. Grundsätzlich erfolgt die Bestattung in Form eines anonymen Urnengrabes beim Krematorium oder auf dem gemeindeeigenen Friedhof.

Zur Ermittlung einer entsprechenden Willensbekundung des Verstorbenen über die gewünschte Bestattungsart werden Verwandte / Bekannte / Betreuer befragt. In diesem Zusammenhang kann es beispielsweise auch erforderlich sein, die Ermittlungen insbesondere dahingehend zu erweitern, ob der Verstorbene Mitglied einer Glaubensgemeinschaft war und in diesem Zusammenhang möglicherweise ein besonderer Bestattungswunsch vorliegt. Es kann sein, dass die Mitgliedschaft in einer Glaubensgemeinschaft, beispielsweise der katholischen Kirchen, auch den Ausschluss einer Bestattungsform, z.B. der anonymen Feuerbestattung, mit sich bringt. Soweit der Gemeinde dies im Rahmen des Ermittlungsverfahrens bekannt wird, berücksichtigt sie diesen Aspekt ebenfalls.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ **Feststellung**

Die gleichzeitige Beauftragung der Kremierung und Urnenbeisetzung findet außerhalb der zwingend erforderlichen Tätigkeiten zur unmittelbaren Gefahrenabwehr statt. Dies kann sich bei streitigen Verfahren negativ auf die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen auswirken.

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

Die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme kommt in der **Gemeinde Issum** nur sehr selten vor. Die Beisetzung der Urne wird immer gleichzeitig mit der Einäscherung beauftragt, da dies für Issum die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Eine getrennte Beauftragung würde unnötige Mehrkosten verursachen.

Wenn ein bestattungspflichtiger Angehöriger bekannt ist oder ermittelt wurde, sich jedoch weigert die Bestattung durchzuführen, ist eine getrennte Beauftragung der Einäscherung und der Beisetzung vorzunehmen. Zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr ist nur die Einäscherung notwendig. Die Gemeinde Issum darf erst zum Ablauf der gesetzlichen Sechs-Wochen-Frist die Beisetzung der Urne als Ersatzvornahme durchführen. Innerhalb dieser Sechs-Wochen-Frist kann die Gemeinde Issum den Bestattungspflichtigen durch einen Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme (sog. gestreckter Verwaltungszwang) zur Durchführung der Beisetzung verpflichten.

→ **Empfehlung**

Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Gemeinde Issum die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen, um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Gemeinde Issum erhebt, soweit vorhanden, von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. Eine Verwaltungsgebühr, zusätzlich zu den Bestattungskosten, wird aufwandsbezogen ebenfalls erhoben.

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

Veranlasst die Ordnungsbehörde eine Bestattung als Ersatzvornahme, hat sie gegenüber den bestattungspflichtigen Angehörigen gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Ziffer 7 VO VwVG NRW in Verbindung mit §§ 59 Abs. 1 und 55 Abs. 2 VwVG NRW sowie § 8 BestG NRW einen Anspruch auf Erstattung ihrer Auslagen.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Sie dient der Deckung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 und 360 Euro³¹.

Die **Gemeinde Issum** macht ihren Kostenerstattungsanspruch nach einer durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid geltend. Dabei lässt sie sich ihre gesamten Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens und die Friedhofsgebühren erstatten. Eine angemessene, aufwandsbezogene Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde ebenfalls.

4.5 Verfahrensstandards

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

³¹ Mit Wirkung vom 20. Januar 2022 haben sich die Verwaltungsgebühren für durch die Ordnungsbehörde veranlasste Bestattungen gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW auf einen Verwaltungsgebührenrahmen von 30 bis 360 Euro erhöht. Der vorherige Gebührenrahmen lag zuvor zwischen 25 und 300 Euro.

→ Feststellung

Bei der Gemeinde Issum liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Im Rahmen der Dokumentation werden Fallakten geführt.

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

Bei der **Gemeinde Issum** gibt es noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird. Im Hinblick auf die geringe Fallzahl hat es die Gemeinde bislang nicht für notwendig empfunden, entsprechende Standards zu verschriftlichen.

Die Gemeinde wird sowohl während als auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeiten über ordnungsbehördliche Bestattungsfälle verständigt. Während der Dienstzeiten kümmert sich die zuständige Fachkraft des Ordnungsamtes um die Be- und Weiterbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Bei Abwesenheiten der Fachkraft stellt die Gemeinde per Vertretungsregelung sicher, dass die Aufgabenerledigung innerhalb der gemeindlichen Dienstzeiten gewährleistet ist. Außerhalb der Erreichbarkeitszeiten der Verwaltung hat die Gemeinde Issum einen Rufbereitschaftsdienst eingerichtet.

Die Ordnungsbehörde bearbeitet die Fälle einzelfallbezogen im Rahmen der gesetzlichen Richtlinien. Da bislang keine schriftlichen Handlungsstandards vorliegen, erfolgt auch keine dementsprechende Prüfung der Einhaltung von Standards. Die Gemeinde dokumentiert die jeweiligen Abläufe in der Fallakte.

Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei. In der Dokumentation sollten die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, ggf. auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt sein. Neben den textlichen Ausführungen bieten sich auch Arbeitsablaufdiagramme an. Diese können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Ergänzend sollten standardisierte Checklisten vorhanden sind.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden schriftlich definiert haben:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,

- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen ggf. Wertsachen
- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, Dokumentation.

Auch notwendige Formulare und ggf. Vordrucke, wie standardisierte Bescheide sollten hinterlegt sein. Im Rahmen eines nachhaltigen Wissensmanagements sollte die Arbeitshilfe fortgeschrieben werden. Auch damit das Wissen von ausscheidenden Kollegen nicht verfällt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten. Alle Tätigkeiten im Rahmen der Ermittlungen sollten in einer Fallakte, möglichst in digitaler Form, dokumentiert werden.

Eine etwaige Papierakte sollte für Dritte nachvollziehbar sein. Bei möglichen gerichtlichen Verfahren ist das von Bedeutung.

Damit sie ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten, nehmen die Beschäftigten des Ordnungsamtes an Weiterbildungen teil. Letztmalig erfolgte eine Weiterbildung im Jahr 2017. Aufgrund des Wechsels eines Sachbearbeiters soll durch die neue Sachbearbeiterin erneut ein Seminar besucht werden.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

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

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

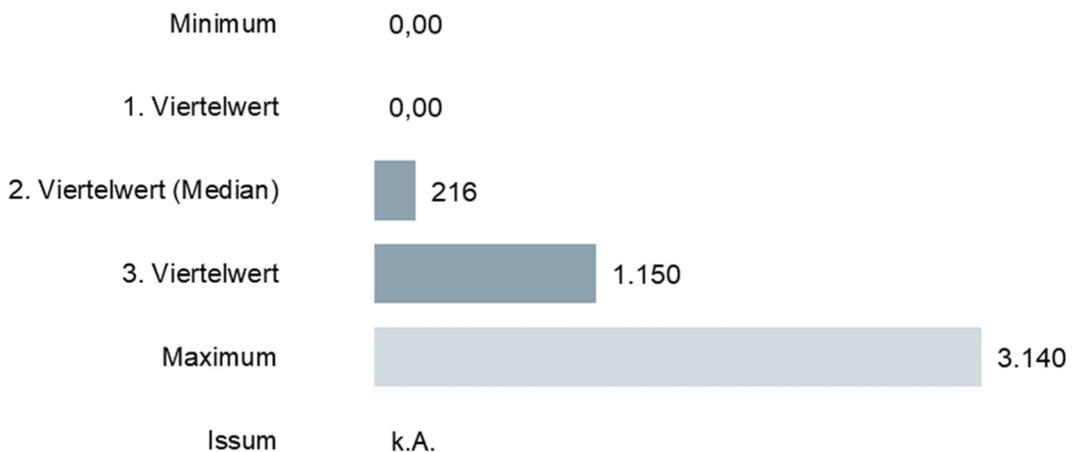
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Issum in Euro 2019 bis 2021

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	1.852	0

Lediglich im Jahr 2020 hat sich ein Fehlbetrag ergeben. Sowohl 2019 als auch 2021 wurden keine ordnungsbehördlichen Bestattungen seitens der Gemeinde Issum durchgeführt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Da sich in Issum im Jahr 2021 kein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall ergeben hat, wird an dieser Stelle kein Wert ausgewiesen. Für das Jahr 2020 ergab sich für die drei durchgeführten Bestattungsfälle ein Fehlbetrag je Fall in Höhe von 1.852 Euro.

Aus den vorstehenden Graphiken wird jedoch auch ersichtlich, dass der überwiegende Teil der Kommunen nicht in allen Fällen eine vollständige Kostenerstattung erzielen konnten. Dies kann unterschiedliche Gründe haben.

4.6.2 Aufwendungen

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

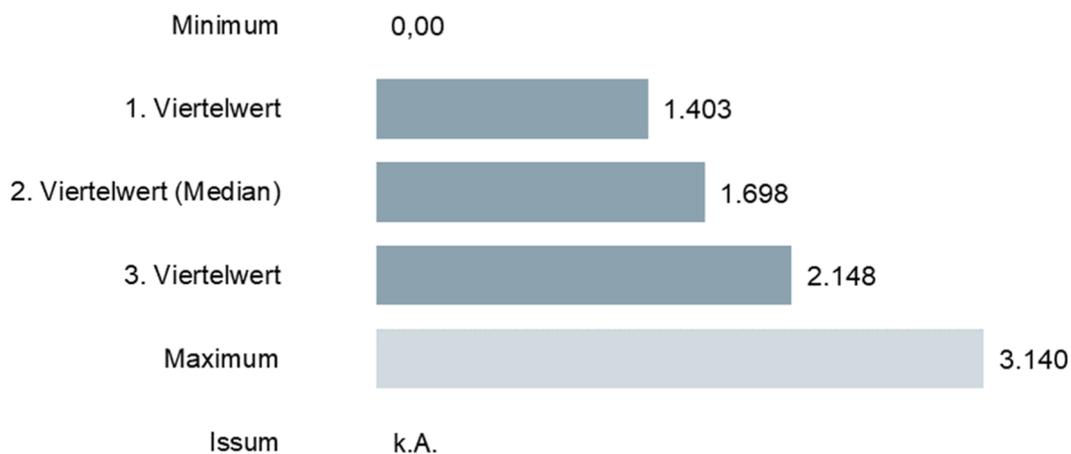
- ➔ Die Fallkosten der Gemeinde Issum für ordnungsbehördliche Bestattungen sind vergleichsweise hoch. Die Gemeinde schreibt die Dienstleistungen der ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher nicht aus. Im Einzelfall erfolgen Preisabfragen bei den ortsansässigen Bestattern.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Issum in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	7.488	1.056
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	2.496	0

Es haben sich lediglich im Jahr 2020 Aufwendungen für insgesamt drei Fälle ergeben.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Da sich in Issum im Jahr 2021 kein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall ergeben hat, wird an dieser Stelle kein Wert ausgewiesen. Setzt man die Aufwendungen für die drei Bestattungsfälle des Jahres 2020 in den Vergleich mit den interkommunalen Vergleichszahlen des Jahres 2021 ergibt sich, dass die Gemeinde Issum mit Aufwendungen je Fall in Höhe von 2.496 Euro deutlich überdurchschnittliche Aufwendungen für entsprechende Bestattungsfälle hat. Bei allen drei Fällen handelte es sich um, gegenüber Erdbestattungen, kostengünstigere Feuerbestattungen. Jedoch sind die Gebühren für ein anonymes Urnengrab in Issum, im Vergleich zu einigen Nachbarkommunen, vergleichsweise hoch.

Die Gemeinde Issum schreibt die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht aus. Es erfolgen jedoch zu Beginn eines Jahres Preisabfragen bei den drei ortsansässigen Bestattungsunternehmen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

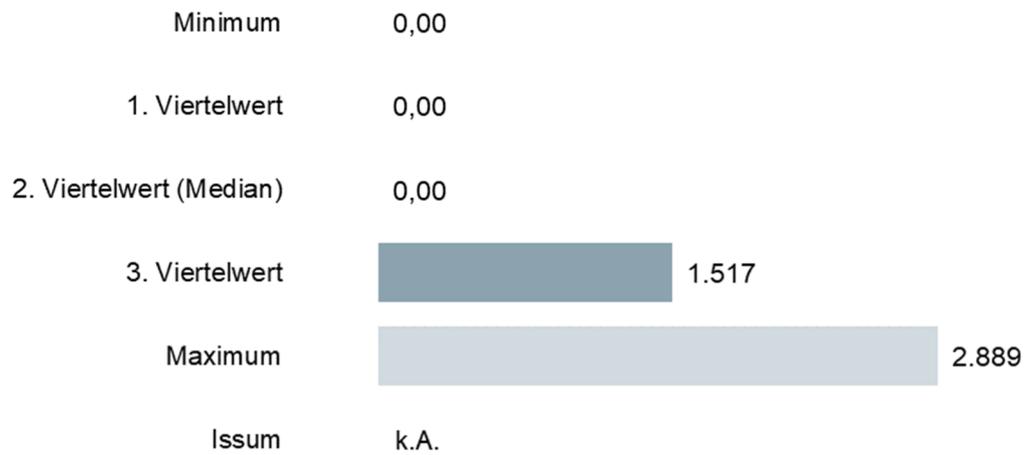
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Issum 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.932	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	644	0

Kostenerstattungen haben sich in der Gemeinde Issum nur im Jahr 2020 ergeben. In den beiden anderen betrachteten Jahren waren keine Bestattungsfälle zu verzeichnen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die gleichzeitige Beauftragung der Kremierung und Urnenbeisetzung findet außerhalb der zwingend erforderlichen Tätigkeiten zur unmittelbaren Gefahrenabwehr statt. Dies kann sich bei streitigen Verfahren negativ auf die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen auswirken.	126	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Gemeinde Issum die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen, um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.	126
Verfahrensstandards					
F2	Bei der Gemeinde Issum liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Im Rahmen der Dokumentation werden Fallakten geführt.	128	E2	Die Gemeinde Issum sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten. Alle Tätigkeiten im Rahmen der Ermittlungen sollten in einer Fallakte, möglichst in digitaler Form, dokumentiert werden.	129

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Aufgaben im Friedhofswesen sind bei der Gemeinde Issum auf mehrere Organisationseinheiten verteilt. Diese arbeiten eng zusammen und stimmen sich zu den operativen Arbeiten und Planungen ab. Bei der Verwaltung der Friedhöfe unterstützt eine Fachsoftware die Verantwortlichen. Darin sind neben den fallbezogenen Daten auch die jeweiligen Dokumente abgelegt. Die Gemeinde Issum verfügt in der Software auch über Informationen zur Belegung und hat die Wege- und Grünflächen kartiert. Issum betreibt in angemessenem Umfang Öffentlichkeitsarbeit für ihre Bestattungsleistungen. Die Informationen stehen auf der städtischen Homepage und über Flyer zur Verfügung.

Der Kostendeckungsgrad bei der Gemeinde Issum ist im Vergleich mit anderen Kommunen hoch. Durch die jährliche Kalkulation der Friedhofsgebühren bleiben hohe Gebührensteigerungen aus. Bei der Gebührenkalkulation könnte die Gemeinde die grabspezifischen Vorteile über Äquivalenzziffern stärker berücksichtigen. Insbesondere könnte die Gemeinde dies im Zuge der neu aufgebauten Memoriam-Gärten einsetzen, um die damit verbundenen Vorteile angemessen zu berücksichtigen.

Bei der Gemeinde Issum sind ein Fünftel der Gesamtfläche der Friedhöfe mit Erd- und Urnengräbern und einem aktiven Nutzungsrecht belegt. Dabei befindet sich die Bestattungskultur auch in Issum im Wandel. Etwa seit dem Jahr 2015 finden mehr Urnen- als Sargbestattungen auf den kommunalen Friedhöfen statt. Dies führt zu einem geringeren Flächenbedarf. Zusätzlich werden perspektivisch mehr flächenmäßig größere Erdgrabstellen frei, wie für Neuvergaben benötigt. Der Bedarf für flächenmäßig kleinere Urnengräber ist höher als die Zahl der durchschnittlich freiwerdenden Gräber. Die Flächenauslastung wird damit perspektivisch geringer. Durch gezielte Vergabe der Grabstellen steuert die Gemeinde Issum die Auslastung der Friedhöfe. Im 2. Halbjahr 2021 hat die Gemeinde Issum bereits einen Teil der ursprünglichen Erweiterungsfläche anderen Nutzungen zugeführt.

Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind im Vergleich überdurchschnittlich hoch. Mit Ausnahme der Baumpflege und -kontrolle erledigt der Bauhof die Aufgaben auf den Friedhöfen. Seit 2022 verstärkt die Gemeinde den Personaleinsatz, um die Pflege der Grün- und Wegeflächen zu verbessern. Die Gemeinde Issum sollte die Kosten für die Unterhaltung nach Grün- und Wegeflächen differenzieren und die Wirtschaftlichkeit der Personalverstärkung

mit Hilfe von Kennzahlen beobachten. Um dies vorzubereiten, hat die Gemeinde Issum im Verlauf der Prüfung die Stundenzettel Bauhofmitarbeiter um detailliertere Angaben zu den Tätigkeiten erweitert.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

	Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	3	1	1	2	5	14	23
Kommunale Friedhofsfläche in qm	56.095	24.560	36.525	43.878	60.173	84.970	23
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	97,78	42,28	71,50	87,18	95,37	109	23
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,35	1,26	2,04	2,39	3,09	5,74	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	85,48	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm	3.863	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	4,63	1,54	2,68	3,37	4,46	6,77	23

Die **Gemeinde Issum** betreibt drei kommunale Friedhöfe. Im Zentrum der Gemeinde Issum befindet sich der Friedhof Issum – Mühlenstraße -. Er ist flächenmäßig der größte kommunale Friedhof. Der Friedhof ist direkt an den öffentlichen Personen-Nahverkehr angeschlossen. Dadurch ist der Friedhof sehr gut zu erreichen. In dem Ortsteil Sevelen existieren zwei kommunale Friedhöfe. Zum einen der Friedhof an der Nieukerker Straße und der Friedhof Sevelen an der Rheudter Straße. Der Friedhof an der Rheudter Straße befindet sich im Zentrum dieses Ortsteils und ist ebenfalls direkt mit Busverbindungen erreichbar. Dagegen liegt der Friedhof an der Nieukerker Straße etwas am Ortsrand und ist nicht direkt an den Nahverkehr angeschlossen. Diesen Friedhof hat die Gemeinde Issum zuletzt mit einer Erweiterungsfläche vergrößert. Weitere konfessionelle Friedhöfe existieren nicht.

Die in der Tabelle aufgeführten Strukturkennzahlen zeigen, dass die Gemeinde Issum ihren Einwohnern vergleichsweise viel Friedhofsfläche zur Verfügung stellt. Auch einwohnerbezogen ist die Friedhofsfläche im Vergleich als hoch einzustufen. Im 2. Halbjahr 2021 hat die Gemeinde eine Fläche von 3.200 qm entwidmet. Diese ist hier noch als Friedhofsfläche berücksichtigt, da die Gemeinde Issum erst mit der Gebührenkalkulation für das Jahr 2022 die Grünflächen aus der Zuordnung zum Friedhof herausnimmt und den öffentlichen Grünanteil anpasst.

Die kommunalen Friedhöfe werden in Issum gut genutzt. Dabei profitiert die Gemeinde von einer starken örtlichen Verbundenheit. Dies wurde auch bei der Besichtigung der Friedhöfe erkennbar. Die Gräber sind hochwertig ausgestattet und befinden sich überwiegend in einem ausgesprochen guten Pflegezustand. Der Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an

den Sterbefällen fällt in Issum mit fast 98 Prozent höher aus, als bei über 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Gemeinde Issum erreicht diesen hohen Anteil auch dadurch, dass sie Bestattungen auswärtiger Bürger ermöglicht.

Auf den Friedhöfen Sevelen und Issum plant die Gemeinde Issum jeweils die Einrichtung eines Memoriam-Gartens. Dort sollen durch einen ortsnahen Friedhofsgärtner gestaltete und gepflegte Bestattungsflächen geschaffen werden.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Koordination des Friedhofswesens erfolgt durch den Fachbereich 2 der Gemeinde Issum. Die operativen Aufgaben übernimmt der Bauhof. Beide Bereiche stehen in engen Kontakt über die jeweiligen Aufgaben und Planungen.

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

Bei der **Gemeinde Issum** sind die Aufgaben des Friedhofswesens auf zwei Organisationseinheiten aufgeteilt. In dem Fachbereich 2 sind alle Aufgaben rund um die Verwaltung der Friedhöfe und Bestattungen verortet. Hierzu zählt zum Beispiel die langfristige Planung der Friedhofsflächen, die Vergabe der Grabstätten, die Kommunikation mit den Angehörigen und Bestattungen und die Gebührenkalkulation. Der städtische Bauhof ist für die Unterhaltung der Friedhöfe und die Grabbereitung in Issum zuständig. Die Zuständigkeiten sind klar abgegrenzt. Die beiden Organisationseinheiten stehen in engen Kontakt und tauschen sich über die Ziele und Planungen aus.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum verfügt nicht über verschriftlichte, grundsätzliche Zielvorgaben bezüglich der Entwicklung der kommunalen Friedhöfe. Kennzahlen erhebt die Gemeinde nicht. Ein Berichtswesen ist nicht eingerichtet.

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

Für das Friedhofswesen existieren aktuell bei der **Gemeinde Issum** keine verschriftlichten Zielvorgaben und strategischen Festlegungen aus der Politik und Verwaltungsführung. Einzelfallentscheidungen mit langfristigen Auswirkungen für die Entwicklung der Friedhöfe werden in dem Fachbereich 2 vorbereitet und zur Beschlussfassung dem Rat vorgelegt.

Die Gemeinde Issum verfügt über eine gute Datenlage zu ihren Friedhöfen. Überlegungen zur weiteren Entwicklung mit dem Ziel die Grabstellen auf den Flächen im Kernbereich der Friedhöfe zu konzentrieren, existieren bereits. Zu diesem Zweck sind die Friedhöfe kartiert. Die nicht mehr zu belegenden Grabfelder kennzeichnet die Stadt in den Plänen. Eine ganzheitliche Friedhofsplanung hat die Gemeinde Issum jedoch noch nicht angefertigt. Hierin könnte die Gemeinde feststellen, welche Nachfrage aktuell und perspektivisch besteht. Daran könnte sie die Bestattungsangebote ausrichten und den jeweiligen Grabflächen zuordnen. Eine derartige Planung bietet auch die Basis für Anpassungen in der Gestaltung der Grünflächen und Wege.

Kennzahlen setzt die Gemeinde Issum für die Steuerung des Friedhofswesens nicht ein. Regelmäßige Berichte an Politik und Verwaltungsführung erfolgen nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte auf der Basis der bestehenden Belegungspläne der kommunalen Friedhöfe eine langfristige Friedhofsplanung erstellen und diese beschließen. Die dann schrittweise erfolgende Umsetzung sollte die Gemeinde möglichst mit Kennzahlen messen und in Politik und Verwaltungsvorstand hierüber in regelmäßigen Abständen berichten.

5.4.3 Digitalisierung

- Die bei der Gemeinde Issum im Friedhofsbereich eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Friedhofsverwaltung bei ihren Aufgaben. Der geplante Einsatz von Tablets vereinfacht die Aufgaben der Friedhofsgärtner vor Ort.

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

Die **Gemeinde Issum** setzt für die Verwaltungsaufgaben im Friedhofswesen eine Fachsoftware ein. Diese unterstützt die Friedhofsverwaltung in dem Fachbereich 2 bei der Vergabe der Grabstellen und Planungen zu den Friedhöfen. In der Software werden auch geografische Daten zu den Friedhöfen abgebildet. Die Daten in der Software aktualisiert die Gemeinde regelmäßig. Mithilfe der Software ist die Gemeinde Issum in der Lage, diverse Auswertungen zu erstellen. Die Dokumente zu den einzelnen Grabstellen sind diesen in der Software direkt zugeordnet. Darüber hinaus fotografiert die Gemeinde die Gräber und verknüpft diese Fotos mit den Daten in der Fachsoftware.

Aktuell hat die Gemeinde Issum Tablets angeschafft und die Friedhofsgärtner vor Ort mit diesen ausgestattet. Damit sollen zukünftig die Friedhofsgärtner auf die Datenbestände der Friedhofssoftware zugreifen können. Dies könnte zum Beispiel die Vergabe von Grabstellen vor Ort weiter vereinfachen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Gemeinde Issum leistet in einem angemessenen Umfang Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe.

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

Die Öffentlichkeitsarbeit bei der **Gemeinde Issum** erfolgt in einem angemessenen Umfang. Die Gemeinde informiert auf der Internetseite über die Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei sind die einzelnen Bestattungsarten bebildert und beschrieben. Die Beschreibungen enthalten alle wesentlichen Informationen. Hierzu zählen die Angaben, auf welchen Friedhöfen die Bestattungsarten angeboten werden sowie weitere Informationen, wie zum Beispiel:

- die Angabe der Belegungsmöglichkeiten,
- die Lage der Grabstellen,
- Nutzungszeiten,
- Anforderungen an die Pflege der Grabstellen,
- Aussagen zu den Möglichkeiten Einfassungen oder Grabmale zu setzen und
- die jeweilige Gebührenhöhe.

Die entsprechenden Infoblätter stellt die Gemeinde Issum den Bestattern in Papierform zur Verfügung. Auf Wunsch versendet die Gemeinde diese Infoblätter auch direkt an die Angehörigen.

Öffentliche Friedhofsführungen veranstaltet die Gemeinde Issum aktuell nicht. Dagegen besteht seitens der Friedhofsverwaltung das Angebot an die Angehörigen und Interessierten, die Bestattungsmöglichkeiten vor Ort persönlich zu erläutern.

Bei der im Zuge der überörtlichen Prüfung durchgeführten Friedhofsbesichtigung zeigte sich, dass das Urnengemeinschaftsgrab der Gemeinde im Kernbereich des Friedhofs liegt und ansprechend gestaltet ist. Die Rahmenbedingungen wie z. B. Übernahme der Grabpflege und die Gebühr sind ebenfalls attraktiv. Dennoch wird die Grabart wenig in Anspruch genommen. Die Gemeinde Issum hat diese Grabart noch nicht aktiv beworben. Im Verlauf der Prüfung ergänzt die Gemeinde Issum die Informationen zu dieser Grabart auf der Homepage.

5.5 Gebühren

Die Kommunen haben für die Leistung einer Bestattung Gebühren zu erheben. Dies resultiert aus der in § 77 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) festgelegten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung. Dabei sollen die Kommunen „soweit vertretbar und

geboten [...] für die von ihr erbrachten Leistungen“ Entgelte erheben. § 6 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) legt dafür die Grundsätze zur Erhebung der Benutzungsgebühren fest.

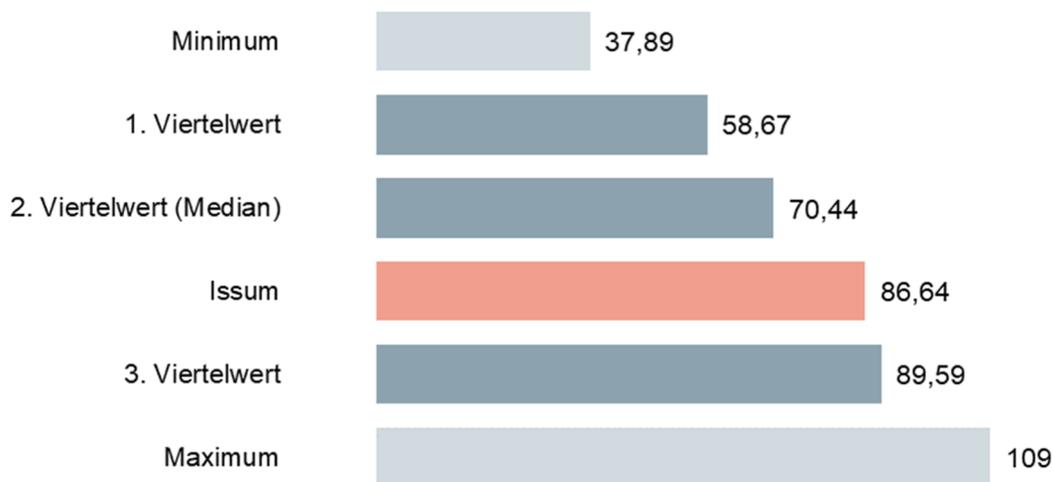
Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- ➔ Die Gemeinde Issum erreicht einen hohen Kostendeckungsgrad. Die regelmäßige Kalkulation der Gebühren und der Ausgleich von Über- und Unterdeckungen sichert ein stabiles Gebührenniveau.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad bei der **Gemeinde Issum** ist vergleichsweise hoch. Die gpaNRW stellt bei dem Kostendeckungsgrad den Gesamtkosten des Friedhofswesens nur die Erträge aus den Gebühren gegenüber. Der allgemeine öffentliche Anteil ist daher im Kostendeckungsgrad nicht berücksichtigt. In Issum beträgt dieser im Jahr 2021 rund 27,4 Prozent (rund 106.000 Euro) der Gesamtkosten. Insofern kommt es bei der Gemeinde Issum einschließlich des Kostenersatzes für die allgemeinen Zwecke des Friedhofswesens zu einer Überdeckung in der Gebührenkalkulation.

Die Gemeinde Issum kalkuliert die Friedhofsgebühren jährlich. So hält sie Gebührensprünge aufgrund der üblichen Preissteigerungen gering. Über- und Unterdeckungen werden in den Folgejahren ausgeglichen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Gemeinde Issum 2018 bis 2021 in Prozent

2018	2019	2020	2021
83,68	80,32	84,56	86,64

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen bleibt bei der Gemeinde Issum im Zeitraum 2018 bis 2021 relativ konstant. Die regelmäßige Kalkulation der Gebühren, der Ausgleich von Über- und Unterdeckungen und eine konstante Nachfrage begünstigen diese positive Entwicklung.

Die Gemeinde Issum berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientierte sie sich bisher an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022³² diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Allerdings hat die beklagte Stadt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG eingelegt, so dass das Urteil aktuell nicht rechtskräftig ist. Darüber hinaus reagiert die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Gemeinde Issum verfolgt diese Entwicklungen und berücksichtigt diese in der Gebührenkalkulation.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum verteilt die Hälfte der Kosten für die Grabnutzung über die Grabfläche. Nahezu unabhängig von der gewählten Bestattungsart ordnet sie die zweite Hälfte der Kosten den Gebührensätzen zu. Für eine detailliertere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vorteile der Grabraten müsste die Gemeinde Issum Äquivalenzziffern einsetzen.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³³ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

³² OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

³³ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Die **Gemeinde Issum** reduziert die Gebührenunterschiede zwischen Erd- und Urnengräber, indem nur die Hälfte der Kosten über die Grabfläche verteilt werden. Die andere Hälfte der Kosten verteilt die Gemeinde über alle Grabraten in identischer Höhe. Bei den Erdwahlgräbern berücksichtigt die Gemeinde Issum einen Faktor von 1,18 für die Möglichkeit der Verlängerung und damit Nachbelegung. Die Unterschiede zwischen den Grabarten Erdreihengrab mit 1.079 Euro und Urnengrab mit 658 Euro in 2022 bei gleichen Nutzungsdauern sind moderat.

Die verschiedenen wirtschaftlichen Vorteile der jeweiligen Grabart hat die Gemeinde Issum jedoch nicht vollumfänglich bewertet. So bietet eine pflegefreie Grabart wie z. B. die anonymen Urnen- und Reihengräber einen erheblichen Vorteil gegenüber einer Grabart, bei der die Angehörigen für die ganze Nutzungszeit zur Pflege der Grabstelle verpflichtet sind. Ebenso stellt die Auswahl der Grabstelle oder die Verlängerungsmöglichkeit einen individuellen Vorteil dar. Bei den Urnengemeinschaftsgräbern berücksichtigt die Gemeinde Issum den Pflegeaufwand über einen Aufschlag zu den Gebühren. Durch eine Äquivalenzziffernkalkulation könnte die Gemeinde Issum die Gebührenhöhe noch feiner aussteuern und derartige Vorteile angemessen berücksichtigen. Dies kann insbesondere in Verbindung mit den neu geschaffenen Grabarten (Memoriam-Garten) zu einer höheren Kostendeckung oder gerechteren Verteilung der Kosten führen. Die Gemeinde Issum könnte mit Hilfe der Äquivalenzziffern die eigene Urnengemeinschaftsanlage preislich attraktiveren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte über den Einsatz einer Äquivalenzziffernkalkulation die Gebührenhöhe entsprechend den jeweiligen wirtschaftlichen Vorteilen der Grabarten feiner aussteuern.

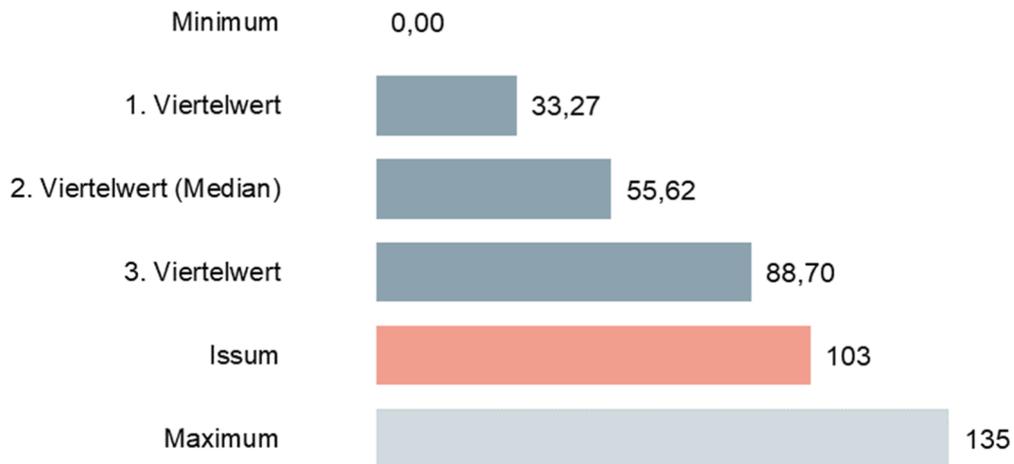
5.5.3 Trauerhallen

- Die Trauerhallen betreibt die Gemeinde Issum kostendeckend. Sie sind attraktiv und stehen außer Konkurrenz. Dadurch besteht eine hohe Nutzungsintensität.

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

Die **Gemeinde Issum** betreibt auf den auf den Friedhöfen Issum und Sevelen jeweils eine Trauerhalle.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen ist bei der **Gemeinde Issum** vergleichsweise hoch. Nur wenigen Kommunen im Vergleich gelingt es, die Kosten der Trauerhallen über die Gebührenerträge vollständig zu decken.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Gemeinde Issum 2018 bis 2021 in Prozent

2018	2019	2020	2021
107	91,66	113	103

Über die Jahre 2018 bis 2021 ergibt sich ein konstant hoher Kostendeckungsgrad. Dabei gelingt es der Gemeinde Issum nur in dem Jahr 2019 nicht die Kosten der Trauerhallen über Gebühren zu refinanzieren.

Weitere Kennzahlen zur Trauerhalle 2021

Kennzahl	Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Euro	7,51	2,93	7,74	12,20	16,27	25,19	18

Kennzahl	Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	68,94	11,11	39,52	62,87	80,82	137	23

Die Gemeinde Issum schafft es, den Anteil der Kosten für die Trauerhallen an den Gesamtkosten gering zu halten. Wesentliche Kostenschwankungen ergaben sich im Zeitraum 2018 bis 2021 nicht. Die beiden Trauerhallen stehen nicht in Konkurrenz zu privaten Abschiedsräumen und Trauerhallen. Die ortsansässigen Bestatter halten entsprechende Räumlichkeiten nicht vor. Dementsprechend hoch ist auch die Auslastung der Trauerhallen im Zuge von Bestattungen.

Anteil der Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen Gemeinde Issum 2018 bis 2021 in Prozent

2018	2019	2020	2021
73,28	71,68	68,35	68,94

Der vergleichsweise hohe Anteil der Nutzungen der zwei Trauerhallen an den Bestattungen auf den drei Friedhöfen begünstigt den wirtschaftlichen Betrieb der Trauerhallen. Neben den Trauerhallennutzungen im Zuge einer Bestattung wird diese auch zur Aufbahrung genutzt. Da die baulichen Voraussetzungen zur Kühlung eines Abschiedsraumes nicht vorliegen, erfolgt die Aufbahrung der Verstorbenen in einem Schneewittchen-Sarg. Dies beschränkt das zu kühlende Raumvolumen und reduziert die Energiekosten.

Langfristige Überlegungen zu einer Veränderung des Bestands, einer etwaigen Sanierung oder Aufgabe der Trauerhallen bestehen bei der Gemeinde Issum nicht. Die Trauerhallen stellen ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot dar. Bei der Friedhofsbesichtigung bekräftigte sich der Eindruck, dass sich die Trauerhallen zwar in einem altersgemäßen, aber angemessenen Zustand befinden.

5.6 Friedhofsflächen

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

5.6.1 Einflussfaktoren

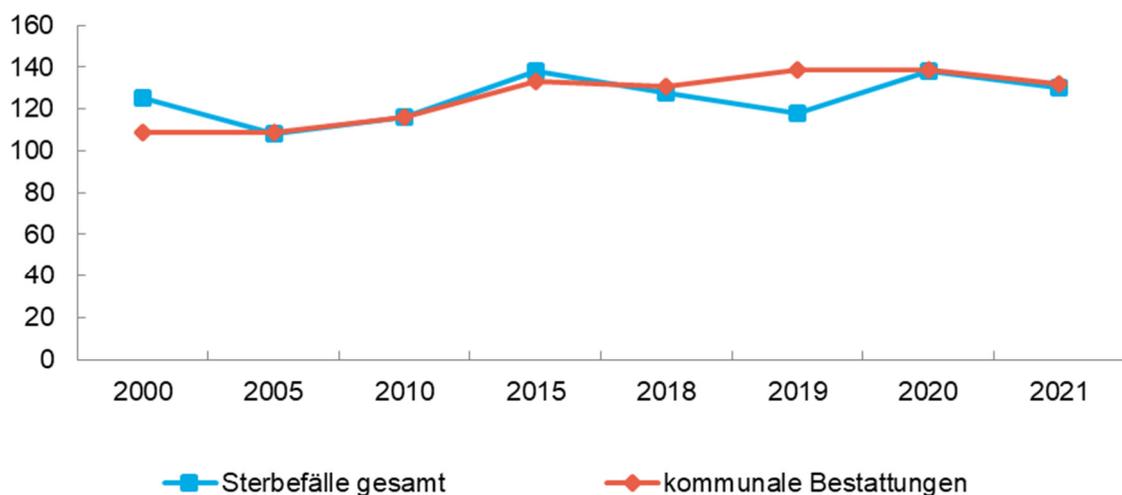
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und

- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

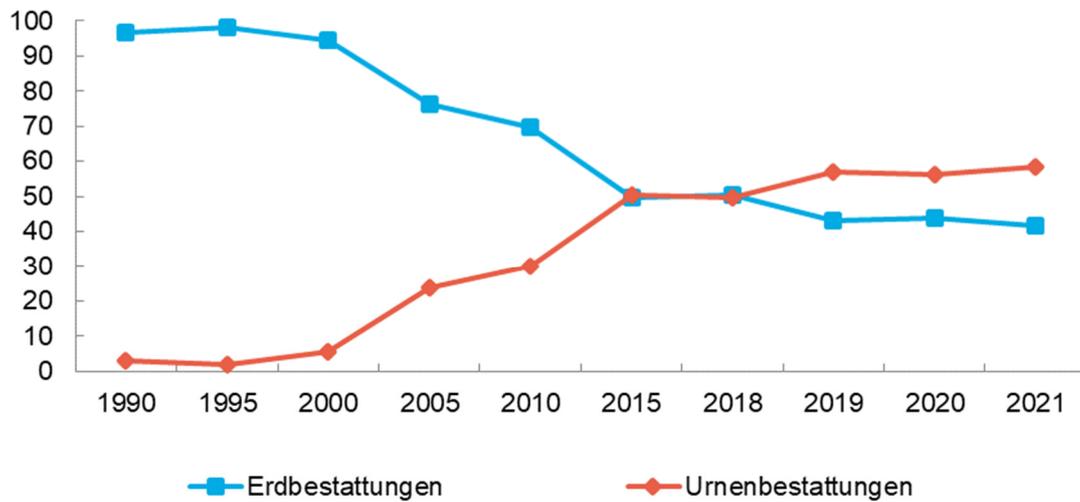
Die Einwohnerzahl der **Gemeinde Issum** bleibt im Zeitraum 2018 bis 2021 nahezu unverändert. Auch bis in das Jahr 2040 prognostiziert der Landesbetrieb IT.NRW keine wesentliche Veränderung der Einwohnerzahl. So soll sich diese im Vergleich zu dem Jahr 2021 von 11.938 auf 11.362 Einwohner verringern. Dies entspricht einer Reduzierung von fünf Prozent. Wesentlichere Veränderungen zeigen sich in der Bevölkerungsstruktur. So steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig und wird sich bis zum Jahr 2039 auf rund 13 Prozent fast verdoppeln. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das gemeindliche Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Gemeinde Issum 2000 bis 2021



Der Gemeinde Issum gelingt es auf den kommunalen Friedhöfen einen hohen Anteil der Sterbefälle in der Kommune bestatten zu lassen. Begünstigt wird diese Situation, da es im Gemeindegebiet keine weiteren konfessionellen Friedhöfe gibt. Aber auch die Bestattung in anderen umliegenden Gemeinden stellt keine Herausforderung für die Gemeinde Issum dar. Aufgrund der örtlichen Verbundenheit kommen Bestattungen in anderen umliegenden Gemeinden nicht häufig vor.

Langfristige Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Gemeinde Issum 1990 bis 2021



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen seit 1990. Dabei ergibt sich in Issum ein deutlicher Trend von der Sargbestattung hin zur Urnenbestattung. Die Urnenbestattungen benötigen deutlich weniger Fläche als die Bestattungen in Särgen. Dies stellt die Gemeinde Issum vor die Herausforderung, die Friedhofsflächen auf diese Entwicklung hin anzupassen. Wie die Gemeinde Issum dieser Herausforderung begegnet, beschreibt die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel.

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

Kennzahlen	Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	41,67	16,67	32,99	41,67	45,26	62,37	23
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	51,52	37,63	51,32	56,99	65,57	83,33	23

Die Anteile der Bestattungen in Erd- und Urnengräber zeigen, dass im Jahr 2021 die Gemeinde Issum noch von einer guten Nachfrage nach Sarggräbern profitieren kann. Der Anteil der Bestattungen in Urnengräber ist vergleichsweise niedrig. Neben diesen Bestattungsarten bietet die Gemeinde noch die Ascheverstreung an. Insgesamt wurde diese Bestattungsart im Jahr 2021 neunmal nachgefragt. Der Anteil dieser Bestattungsart an den Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen steigt im Verlauf der Jahre 2018 bis 2021 auf nunmehr 6,81 Prozent an.

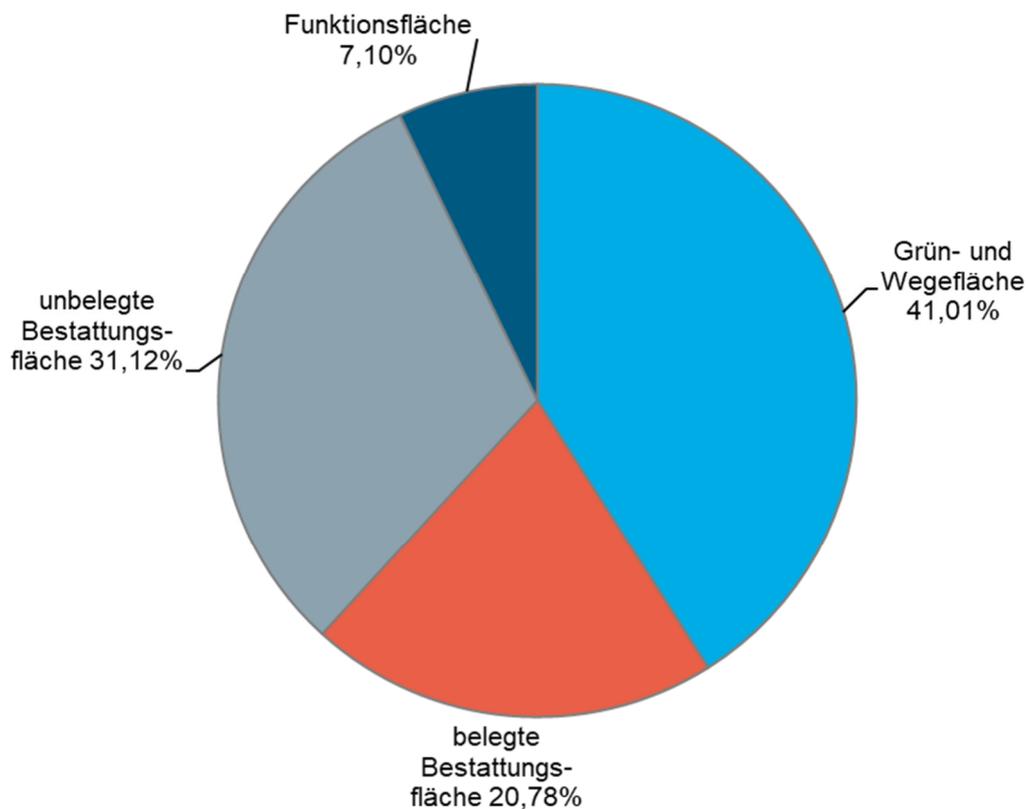
5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Bei der Gemeinde Issum sind rund 20,8 Prozent der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt. Der zunehmende Anteil der Urnenbestattungen führt bereits zu kleinteiligen Freiflächen auf den Friedhöfen. Durch eine gezielte Vergabe der Grabstellen und die Umnutzung freier Flächen steuert die Gemeinde Issum hiergegen.

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

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

Flächenanteile an der Friedhofsfläche Issum in Prozent 2021



Bei der **Gemeinde Issum** sind derzeit nur 20,8 Prozent der Fläche durch aktive Nutzungsrechte belegt. Die übrigen Friedhofsflächen werden für die Trauerhallen, die Unterhaltung des Friedhofs, sowie Grünflächen und Wege benötigt. Rund 31,1 Prozent der Friedhofsfläche ist für Bestattungen zwar vorgesehen, aber derzeit nicht belegt. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, dass die Gemeinde Issum bei der Grabvergabe die Entwicklung der Friedhofsflächen im Blick behalten muss.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	40,03	10,83	24,30	38,78	45,75	89,33	15
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	37,49	9,60	22,13	33,22	42,94	84,60	15
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	2,55	1,01	1,72	2,55	4,19	5,56	15

Im Jahr 2021 sind 3.872 Erdgräber und 825 Urnengräber belegt. Damit beträgt der Anteil der Urnengräber an der Gesamtzahl der belegten Gräber rund 17,6 Prozent. Dagegen sind nur 2,55 Prozent der Bestattungsfläche durch die Urnengräber belegt. Dies zeigt, dass die stärkere Nachfrage nach Urnengräbern einen deutlich geringeren Flächenbedarf bewirkt. Im interkommunalen Vergleich sind die Anteile unauffällig.

Durch die Veränderung der Nachfrage entstehen freie Flächen, die sich vielfach auf einzelne Grabfelder erstrecken. Die Gemeinde Issum konnte im Rahmen der Prüfung auswerten, welche Grabstellen auf den Grabfeldern unbelegt sind. Dabei zeigt sich auf dem Friedhof in Issum bereits eine lose Belegung der Grabreihen. Auch der Friedhof in der Nieukerker Straße weist mittlerweile viele Zahnlücken auf. Die Friedhofsbesichtigung bestätigte diesen Eindruck ebenfalls. Die Information über die unbelegten Grabstellen nutzt die Gemeinde Issum bei der Vergabe der Grabstellen. So werden neue Grabstellen nicht mehr auf Feldern angeboten, die nur noch sehr vereinzelt belegt sind. Hierdurch will die Gemeinde langfristig zusammenhängende freie Flächen entstehen lassen. Diese Flächen will die Gemeinde dann umgestalten und gegebenenfalls anderen Nutzungen zuführen.

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

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Bei der Gemeinde Issum werden deutlich weniger Erdgrabstellen nachgefragt, wie jährlich durch den Ablauf der Nutzungsrechte frei werden. Die gegenteilige Entwicklung bei den Urnengräbern führt langfristig zu freiwerdenden Flächen auf den kommunalen Friedhöfen. Die Gemeinde Issum steuert die Vergabe der Grabstellen und schafft zusätzlich neue attraktive Bestattungsmöglichkeiten.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Issum

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	40
Fünffahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	168
Neukäufe Urnengräber 2021	46
Fünffahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	4

Auf den kommunalen Friedhöfen der **Gemeinde Issum** werden rund viermal so viele Erdgrabstellen frei, wie benötigt. Von den 168 freiwerdenden Erdgräbern werden alleine 156 Erdwahlgräber in dem Zeitraum 2024 bis 2028 pro Jahr frei. Bei den Erdreihengräbern werden jährlich zwölf Grabstellen im Zeitraum 2024 bis 2028 frei. Dies zeigt, dass die gezielte Nachbelegung der Erdgrabstellen eine wesentliche Herausforderung für eine effiziente Nutzung der Grabflächen sein wird.

Bei den Urnengrabstellen unterschreitet die Zahl der in den Jahren 2024 bis 2028 durchschnittlich jährlich freiwerdenden Grabstellen die Zahl der Neukäufe deutlich. Besonders auffällig ist dies bei den Urnenwahlgräbern, weil die Gemeinde Issum diese Grabart noch nicht so lange anbietet. Hier werden in dem genannten Zeitraum jährlich lediglich zwei Grabstellen frei. Im Jahr 2021 ergaben sich 21 Neukäufe. In Issum fanden 43 Bestattungen in dieser Grabart statt. Die Gemeinde wird daher zunehmend Urnengräber auf den freiwerdenden Grabflächen bisheriger Erdgräber einrichten müssen. Hierdurch entstehen auch zukünftig freie Flächen, die die Gemeinde anderen Nutzungsarten zuführen kann. Insbesondere auf dem erweiterten Friedhofsteil in der Nieukerer Straße zeigten sich aufwändig gestaltete Grabflächen, die jedoch kaum genutzt werden. Auf diesem Friedhof entwidmete die Gemeinde Issum in dem zweiten Halbjahr 2021 eine Fläche von 3.200 qm. Dies entspricht einem Anteil an der Friedhofsfläche von 5,7 Prozent.

Die Gemeinde Issum entwickelt neue Grabarten. Hierzu zählt die Anlage eines Memoriam-Gartens auf zwei Friedhöfen. Die Anlage dieser Bestattungsfläche ist bis Ende 2022 geplant. Dabei liegen mehrere Angebote von Friedhofsgärtnereien vor, die diese Grabanlagen auf den Friedhöfen Issum und Sevelen einrichten wollen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum verfügt über eine gute Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen. Für eine wirtschaftliche Steuerung der Unterhaltung fehlt es an differenzierten Kosten zu der Unterhaltung der Wege und Grünflächen.

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

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Issum	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	41,00	14,45	40,15	47,41	55,75	71,89	16
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	64,74	33,84	45,83	52,38	63,87	67,63	14
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	35,26	32,37	36,13	47,62	54,17	66,16	14

Der **Gemeinde Issum** sind die Flächen, Vegetationsarten und die Beschaffenheit der Grün- und Wegefläche bekannt. Mit rund 41 Prozent ist der Anteil der Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche vergleichsweise gering. Die ebenfalls im interkommunalen Vergleich geringen Wegeflächen begünstigen die Unterhaltungskosten. Die Datenlage für die Steuerung der Pflege der Grün- und Wegeflächen sieht die Gemeinde Issum als ausreichend an. Dabei setzen die Friedhofsverwaltung und der Bauhof den Umfang und die Durchführung der Grün- und Wegepflege gemeinsam fest.

Bei der Besichtigung der Friedhöfe wurde deutlich, dass die Pflege der Grünflächen sich in Issum aufwändig gestaltet. Alle Gräber sind eingefasst. Die kommunale Satzung erlaubt steinerne oder bepflanzte Einfassungen. Nicht immer sind die Einfassungen der Gräber direkt angrenzend, sodass sich kleine Lücken und ein Versatz zwischen den Gräbern ergeben. Diese Kleinstflächen müssen aufwändig gepflegt und gereinigt werden. Weiterhin ist der Friedhof Issum von einer hohen Hecke umzäunt. Es gibt auf den Friedhöfen kaum Flächen, die von den Bauhofmitarbeitenden mit großen (Anbau-)Geräten bearbeitet werden können. Viele Arbeiten erfolgen daher manuell.

Die Gemeinde Issum konnte für diese Prüfung nicht unterscheiden, wie hoch die Kosten für die Unterhaltung der Wegeflächen und der Grünflächen in den Jahren 2018 bis 2021 waren. Die Kosten insgesamt sind der Gemeinde Issum jedoch bekannt. Erst wenn die Gemeinde die Unterhaltungsaufwendungen differenziert auswerten kann, ist sie in der Lage abzuschätzen, ob eine teilweise oder gänzliche externe Vergabe von Aufgaben wirtschaftlich vorteilhaft sein könnte.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte die Kosten für die Unterhaltung der Wege und der Grünflächen differenzieren. Damit wäre die Gemeinde in der Lage, die Aufgabenerfüllung und Pflegestandards wirtschaftlich zu steuern.

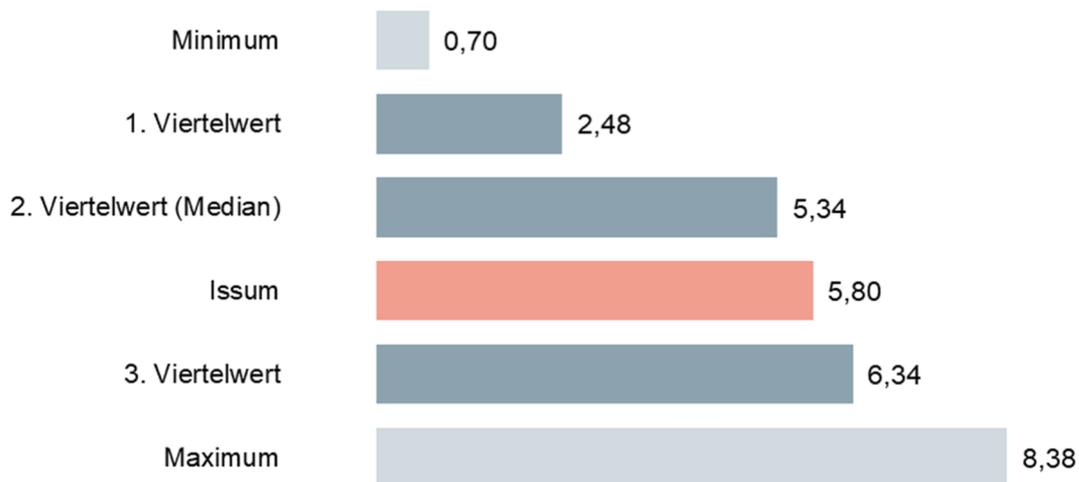
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen sind in der Gemeinde Issum vergleichsweise hoch. Zusätzlich verstärkt die Gemeinde ab 2022 den Personaleinsatz, um den Pflegestandard zu erhöhen.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche bei der **Gemeinde Issum** liegen über dem Median-Wert. Dabei können die Kommunen teilweise die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht differenzieren, sodass sich nur wenige Vergleichswerte ermitteln lassen. Die Gemeinde Issum setzt in 2021 für die Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen 135.000 Euro ein. Dies entspricht einem Anteil von rund 35 Prozent der Gesamtkosten für Friedhöfe und stellt sich im Vergleich als unauffällig dar. Im Median umfassen die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegefläche an den Gesamtkosten rund 40 Prozent.

Um die Kosten zu reduzieren, hat die Gemeinde Issum bereits angelegte Wege – insbesondere auf dem Friedhof Nieuwerkerker Straße – zurückgebaut. Zur weiteren Kostenreduzierung vereinfacht die Stadt die Abfallsammlung. Um die Natur und Umwelt zu schützen, pflanzt die Gemeinde Issum hauptsächlich nur noch insektenfreundliche Gewächse.

Die Grün- und Wegepflege nimmt bei der Gemeinde Issum größtenteils der städtische Bauhof vor. Dieser verfügt über Pflegeplanungen, in denen festgelegt ist, welche Pflegegänge bei welcher Vegetation vorgenommen werden.

Die Baumkontrollen und auch die Baumpflege hat die Gemeinde Issum extern beauftragt. Dabei sind jeweils auf den Friedhöfen Issum und Sevelen zwei Friedhofsgärtner zugeordnet. Die Gemeinde Issum erhöht in 2022 den Personaleinsatz, um den Pflegestandard auf den Friedhöfen zu verbessern. Die Gemeinde Issum reagierte hiermit auf die Beschwerden ihrer Einwohner. Die Erhöhung des Personaleinsatzes ist in den oben dargestellten Kennzahlen noch nicht enthalten.

Zum Ende der Prüfung aktualisiert die Gemeinde Issum die Erfassungsbögen für die Arbeitsstunden des Bauhofs. Hierdurch kann die Gemeinde genauer erfassen, welche Tätigkeiten in welchem Umfang erledigt wurden. Anhand der Stundensätze kann die Gemeinde Issum auch die wirtschaftlichen Auswirkungen bewerten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte anhand der angepassten Stundenzettel die Aufwendungen detailliert auswerten, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Personalverstärkung darstellen zu können. Den verbesserten Pflegestandard sollte die Gemeinde mit der langfristigen Planung der Friedhöfe verknüpfen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Issum verfügt nicht über verschriftlichte, grundsätzliche Zielvorgaben bezüglich der Entwicklung der kommunalen Friedhöfe. Kennzahlen erhebt die Gemeinde nicht. Ein Berichtswesen ist nicht eingerichtet.	126	E1	Die Gemeinde Issum sollte auf der Basis der bestehenden Belegungspläne der kommunalen Friedhöfe eine langfristige Friedhofsplanung erstellen und diese beschließen. Die dann schrittweise erfolgende Umsetzung sollte die Gemeinde möglichst mit Kennzahlen messen und in Politik und Verwaltungsvorstand hierüber in regelmäßigen Abständen berichten.	126
Gebühren					
F2	Die Gemeinde Issum verteilt die Hälfte der Kosten für die Grabnutzung über die Grabfläche. Nahezu unabhängig von der gewählten Bestattungsart ordnet sie die zweite Hälfte der Kosten den Gebührensätzen zu. Für eine detailliertere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vorteile der Grabraten müsste die Gemeinde Issum Äquivalenzziffern einsetzen.	128	E2	Die Gemeinde Issum sollte über den Einsatz einer Äquivalenzziffernkalkulation die Gebührenhöhe entsprechend den jeweiligen wirtschaftlichen Vorteilen der Grabarten feiner aussteuern.	129
Grün- und Wegeflächen					
F3	Die Gemeinde Issum verfügt über eine gute Datenlage zu den Grün- und Wegeflächen. Für eine wirtschaftliche Steuerung der Unterhaltung fehlt es an differenzierten Kosten zu der Unterhaltung der Wege und Grünflächen.	151	E3	Die Gemeinde Issum sollte die Kosten für die Unterhaltung der Wege und der Grünflächen differenzieren. Damit wäre die Gemeinde in der Lage, die Aufgabenerfüllung und Pflegestandards wirtschaftlich zu steuern.	152
F4	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Pflege der Grün- und Wegeflächen sind in der Gemeinde Issum vergleichsweise hoch. Zusätzlich verstärkt die Gemeinde ab 2022 den Personaleinsatz, um den Pflegestandard zu erhöhen.	152	E4	Die Gemeinde Issum sollte anhand der angepassten Stundenzettel die Aufwendungen detailliert auswerten, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Personalverstärkung darstellen zu können. Den verbesserten Pflegestandard sollte die Gemeinde mit der langfristigen Planung der Friedhöfe verknüpfen.	153

→ 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