

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Kerken im
Jahr 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kerken	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Kerken	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	19
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	20
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kerken	26
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	27
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	27
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kerken	30
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	51
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	51
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	54
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	55
1.4.4 Fördermittelmanagement	59

1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	62
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2.	Vergabewesen	76
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Organisation des Vergabewesens	77
2.3.1	Organisatorische Regelungen	78
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	83
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	85
2.5	Sponsoring	92
2.6	Nachtragswesen	95
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	95
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	97
2.7	Maßnahmenbetrachtung	99
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	100
3.	Informationstechnik an Schulen	104
3.1	Managementübersicht	104
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	105
3.3	IT an Schulen	105
3.3.1	IT-Steuerung	106
3.3.2	Stand der Digitalisierung	111
3.3.3	IT-Sicherheit	114
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	117
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	119
4.1	Managementübersicht	119
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	119
4.3	Örtliche Strukturen	120
4.4	Rechtmäßigkeit	121
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	122
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	122
4.4.3	Art der Bestattung	123
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	123
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	125
4.5	Verfahrensstandards	126
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	127
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	127
4.6.2	Aufwendungen	128
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	130
4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	131

5.	Friedhofswesen	132
5.1	Managementübersicht	132
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	133
5.3	Örtliche Strukturen	133
5.4	Friedhofsmanagement	135
5.4.1	Organisation	135
5.4.2	Steuerung	135
5.4.3	Digitalisierung	136
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	136
5.5	Gebühren	137
5.5.1	Kostendeckung	137
5.5.2	Grabnutzung	139
5.5.3	Trauerhallen	140
5.6	Friedhofsflächen	141
5.6.1	Einflussfaktoren	141
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	144
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	146
5.7	Grün- und Wegeflächen	147
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	147
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	148
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
	Kontakt	151

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kerken

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kerken 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.

Für die **Gemeinde Kerken** besteht zurzeit ein geringer Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** nachhaltig zu verbessern. Sie verfügt über eine solide Ausgleichsrücklage und unterliegt somit keinen aufsichtsrechtlichen Einschränkungen. Mittel- bis langfristig sollte sie jedoch einen ausgeglichenen Haushaltsplan anstreben.

Die **Eigenkapitalausstattung** ist vergleichsweise hoch. Die Ausgleichsrücklage beläuft sich Ende 2021 auf 15,77 Mio. Euro. Die strukturelle Haushaltssituation ist im Jahr 2021 dagegen defizitär. In der Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ ergibt sich für 2021 ein strukturelles Ergebnis i. H. v. -0,78 Mio. Euro.

In der mittelfristigen **Finanzplanung** sind ausschließlich negative Jahresergebnisse von insgesamt 3,25 Mio. Euro vorgesehen. Zusätzlich sieht die gpaNRW einige haushaltswirtschaftliche Risiken. Neben konjunkturbedingten und damit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken enthält die Planung der Personalaufwendungen, der Kreisumlage und der Jugendamtsumlage sowie der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zusätzliche Risiken.

Die Gesamtverbindlichkeiten sind gesunken, allerdings zeichnen sich beim Gebäudebestand **Reinvestitionsbedarfe** mit entsprechenden Finanzierungserfordernissen ab. Die Corona-Pandemie führt in den Jahren 2020 bis 2023 zu zusätzlichen Haushaltsbelastungen in Höhe von insgesamt 2,45 Mio. Euro. Kerken strebt hier die einmalige Verrechnung mit der Ausgleichsrücklage an.

Die Gemeinde Kerken überträgt überwiegend **investive Auszahlungsermächtigungen** ins Folgejahr. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze werden jedoch nicht ausgeschöpft. Dementsprechend bietet der Haushalt kein realistisches Bild des tatsächlich anfallenden Investitionsvolumens.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Kerken greift zur Fördermittelrecherche auf diverse Datenbanken zurück und erhält

als Mitglied in einem Fördermittelnetzwerk von dort entsprechende Informationen sowie Unterstützung bei der Umsetzung. Idealerweise sollte die Gemeinde Kerken einen zentralen Überblick über alle Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren und den Rat regelmäßig informieren.

Die Gemeinde Kerken beauftragt für **Vergabeverfahren** ab 10.000 Euro Auftragswert regelmäßig eine privatrechtliche Gesellschaft, die Gesellschaft für Kommunallogistik mbH (KomLog). Im Unterschwellenbereich ist die KomLog nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden.

Eine verfahrensbegleitende **Prüfung der Vergaben** findet in der Gemeinde Kerken 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. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Die Gemeinde sollte ihre **Korruptionsprävention** stärker forcieren, als es bislang der Fall ist. Die bestehende Dienstanweisung ist gut geeignet, den Korruptionsschutz in der Gemeinde sicherzustellen, wenngleich diese zu aktualisieren ist. Für das **Sponsoring** sollte die Gemeinde die Arbeitsabläufe stärker konkretisieren.

Die **Abweichungen der Abrechnungsbeträge** von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen sind im Vergleich unauffällig. Die Gemeinde kann ihre Abweichungsquote verbessern und den Kostenabweichungen entgegenwirken, indem sie ein **Nachtragsmanagement** etabliert. Hierzu sollte die Gemeinde Kerken Nachträge förmlich beauftragen und die Gründe für Nachtragsleistungen analysieren.

Von den Auswirkungen der Corona-Pandemie ist insbesondere auch die **Informationstechnik (IT) an Schulen** betroffen. So besitzt die Digitalisierung in den Schulen heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Gemeinde Kerken hat ihre Schulen mit guter Performance an das Internet angebunden und moderne Präsentationstechniken bereitgestellt. So hat sie ihre Schulen mit guter Performance an das Internet angebunden und moderne Präsentationstechniken bereitgestellt. Es besteht zz. noch Handlungsbedarf, um die IT-Sicherheitsstrukturen zu verbessern.

Die Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten befindet sich quantitativ auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung im Rahmen des Digitalpaktes konnte die Gemeinde Kerken erfüllen. Die Umsetzung der Digitalisierung an ihren Schulen geht die Gemeinde Kerken pragmatisch an: wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen sind jedoch nicht hinreichend formalisiert. Die Rahmenbedingungen für einen effizienten und wirtschaftlichen Einsatz der Schul-IT können durch Medienkonzepte aller Schulen und einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan der Schulträgerin optimiert werden.

Der Gemeinde Kerken fehlt ein zentraler, vollständiger und schulübergreifender Überblick über ihre IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an ihren Schulen. Somit fehlt ihr ein wichtiges Instrument, um die Wirtschaftlichkeit der IT beurteilen zu können.

Die Gemeinde Kerken hatte im Betrachtungszeitraum insgesamt drei Fälle **ordnungsbehördlicher Bestattungsangelegenheiten** zu bearbeiten. In den Jahren 2019 und 2020 musste die Gemeinde jeweils eine Bestattung veranlassen. Kerken hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Kerken erhebt

dabei eine Verwaltungsgebühr für diese Aufgabe und erhöht damit die Wirtschaftlichkeit. Bisher fehlen verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen.

Das **Friedhofswesen** der Gemeinde Kerken findet auf zwei kommunalen Friedhöfen in den Ortsteilen Nieukerk und Aldekerk statt. Zudem gibt es im Ortsteil Stenden einen konfessionellen Friedhof. Die Bestattungszahlen sind im Betrachtungszeitraum relativ konstant.

Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit findet in der Gemeinde Kerken nicht statt. Hier sollte die Gemeinde mit Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten. In 2023 strebt die Gemeinde die Entwicklung eines Bestattungskonzeptes für die Friedhöfe an.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Kerken

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 Kerken. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

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

Interkommunaler Vergleich

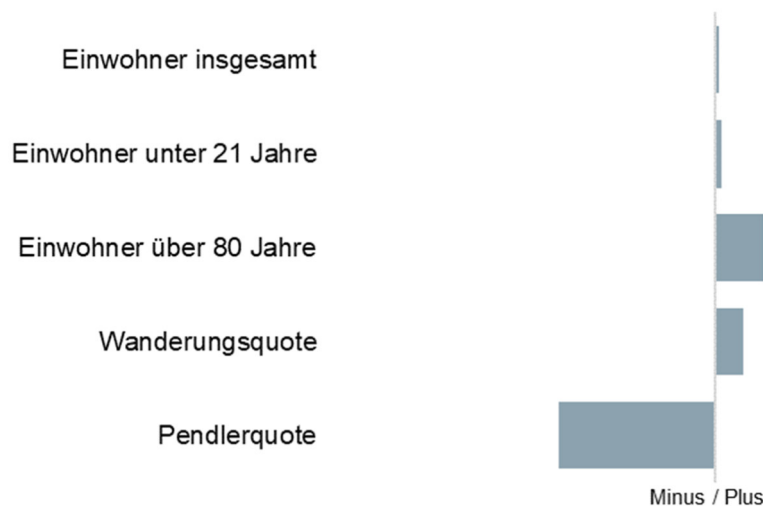
Strukturmerkmale Kerken 2022



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 Kerken 2022



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 Gemeinde Kerken hat zum Stichtag 31. Dezember 2021 rund 12.600 Einwohner. In den davorliegenden fünf Jahren haben sich insgesamt geringe Steigerungen der Einwohnerzahl ergeben. Hier wirken sich die in der letzten Prüfung in 2017 festgestellten Baumaßnahmen sowie der Zuzug von Flüchtlingen vor dem Hintergrund der von 2014 bis 2016 betriebenen zentralen Unterbringungseinrichtung aus. Damit konnte ausweislich der positiven Wanderungsquote das natürliche negative Bevölkerungssaldo (Überhang der Sterbefälle ggü. Geburten) kompensiert werden und ein geringer Anstieg der Bevölkerungszahl erfolgen.

Allerdings zeigen sich Verschiebungen in der Altersstruktur: so ist der Anteil der Einwohner unter 21 Jahre leicht gestiegen. Gleichzeitig ist der Anteil der hochbetagten Bevölkerung mit über 80 Jahren in den letzten Jahren deutlich angewachsen. In der letzten Prüfung 2017 konnten jeweils unterdurchschnittliche Werte im Jugend- und Altenquotienten festgestellt werden. Von dem allgemeinen Trend zu einer älteren Bevölkerung ist Kerken im aktuellen Vergleich nur sehr gering betroffen: über 75 Prozent der Vergleichskommunen haben bei den Einwohnern unter 21 Jahren Einbußen statt Zuwächse sowie höhere Zuwächse als Kerken in der hochbetagten Bevölkerung als realisiert. Die Entwicklung der älteren Bevölkerung wird in Kerken über die geburtenstarken Jahrgänge zukünftig an Dynamik gewinnen.

Mit der im Vergleich sehr hohen Zahl an Auspendlern zu den umliegenden Städten wie Geldern, Kempen, Krefeld und Duisburg weist die negative Pendlerquote Kerken deutlich als Wohnkommune aus. Mehr als dreiviertel der Vergleichskommunen weist einen geringeren Überhang an Auspendlern auf. Es existiert nur ein kleines Gewerbegebiet, was Erträge aus der Gewerbesteuer und Angebote an Arbeitsplätzen im Gemeindegebiet deutlich begrenzt.

Wie bereits in der letzten Prüfung 2017 festgestellt, sind die Werte der SGB II-Quote, die Kaufkraft und die Gemeindefläche unterdurchschnittlich ausgeprägt. Im Vergleich der 108 Kommunen in der gleichen Größenklasse (10.000 bis 18.000 Einwohner) liegt Kerken bei der Kaufkraft im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Gleichzeitig gehört Kerken zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit niedrigen Werten in der SGB II-Quote. Insofern korrespondiert die vorhandene Kaufkraft mit einer unterdurchschnittlich ausgeprägten Arbeitslosigkeit in der Bevölkerung. Dennoch führt die hohe Kaufkraft nicht zu höheren allgemeinen Deckungsmitteln, die sich grundsätzlich aus Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen zusammensetzen. Hier liegt Kerken nur knapp über dem Minimalwert. Die allermeisten Vergleichskommune verfügen für die Aufgabenerledigung über höhere allgemeine Deckungsmittel. Dies liegt ursächlich in den außerhalb von Kerken erwirtschafteten Einkommen, wie die Pendlerquote beweist. Kerken hat in 2022 ihre eigenen Steuererträge über die Anhebung der Hebesätze gesteigert².

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten Prüfung 2017 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen haben im Handeln der Gemeinde Kerken zu entsprechenden Veränderungen geführt. So erfolgte seitdem:

- der Aufbau einer Straßendatenbank für die Verkehrsflächen;
- die Neuausschreibung des Schülerspezialverkehrs ab dem Schuljahr 2020/2021;
- die Übertragung der Unterhaltung der Sportplätze von einem Dienstleister auf die nutzen-den Vereine sowie
- der Abbau von zwei Spielplätzen.

Andere Empfehlungen wie die Anpassung der KAG-Beiträge, die Erhöhung der kalkulatorischen Kosten in den gebührenrechnenden Einrichtungen sowie die Erhebung von Beiträgen für Feri-angebote in der Offenen Ganztagschule (OGS) wurden in Kerken nicht umgesetzt.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im

² vgl. Teilbericht Finanzen, Seite 23f

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen³. 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-Durchschnittswerten⁴. 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:

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

⁴ 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. Dies war in dieser Prüfung nicht der Fall.

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 Kerken wurde in der Zeit von April 2022 bis April 2023 durchgeführt.

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

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse bis 2022 und die Haushaltspläne bis 2023 einschließlich der mittelfristigen Haushaltsplanung vorgelegen. Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir überwiegend die Daten der Jahre 2021.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Patrick Marhofen
Vergabewesen	Britta Kelpin
Informationstechnik an Schulen	Rita Schroer
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Hermann Ptok
Friedhofswesen	Hermann Ptok

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Auf eine Vorstellung der Prüfungsergebnisse im Verwaltungsvorstand hat die Gemeinde Kerken verzichtet.

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Kerken überträgt insbesondere im Bereich der investiven Auszahlungen viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt sie jedoch nur zu einem geringen Anteil in Anspruch. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E1	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.
F2	Die Gemeinde Kerken nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen jedoch nicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E2.1	Die Gemeinde Kerken sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln formulieren und anschließend eine Dienstanweisung oder Richtlinie erlassen, in der die jeweiligen Zuständigkeiten und Verfahren klar definiert sind. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.
		E2.2	Die Gemeinde Kerken sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.
F3	Die Gemeinde Kerken verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	E3.1	Die Gemeinde Kerken sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.
		E3.2	Die Gemeinde Kerken sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
F4	Die Gemeinde Kerken hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	E4	Wir empfehlen der Gemeinde Kerken, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer

Feststellung		Empfehlung	
			Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.
F5	Die Gemeinde Kerken hat seit 2016 von unterschiedlichen Anlageinstrumenten Gebrauch gemacht. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat Kerken bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	E5	Die Gemeinde Kerken sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Kerken hat die formale Durchführung der meisten Vergaben an eine Gesellschaft des privaten Rechts ausgegliedert. Über konkrete Regelungen zum Umgang mit den Vergaben verfügt sie nicht. Daraus ergeben sich aus unserer Sicht Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Transparenz, der Gleichbehandlung und somit auf dem Gebiet der Korruptionsprävention.	E1.1	Die Gemeinde Kerken sollte für die als Direktauftrag abgewickelten Beschaffungen konkrete Regelungen treffen. Das betrifft insbesondere die Anzahl der einzuholenden Angebote, die Auswahl der Unternehmen sowie die Dokumentation.
		E1.2	Die Gemeinde Kerken sollte eine Dienstanweisung schaffen, in der sie die einzelnen Handlungsschritte der Vergabeverfahren nachvollziehbar beschreibt. Dabei sollte sie die Zuständigkeiten und Aufgabenabgrenzung zwischen der Gemeinde und der KomLog eindeutig festlegen.
		E1.3	Die Gemeinde Kerken sollte zusammen mit den anderen Gesellschafterinnen der KomLog ihre Bedarfe besser bündeln, um Synergien zu erzielen.
		E1.4	Die Gemeinde Kerken sollte analysieren, welche Leistungen sie wiederkehrend vergibt und diese künftig gebündelt als Rahmenverträge ausschreiben.
		E1.5	Die Gemeinde Kerken sollte sich mit der KomLog abstimmen, wie sie im Vorfeld der Ausschreibungen Kenntnis von den tatsächlich zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen erlangt.
		E1.6	Bei Nachverhandlungen sollte die Gemeinde verstärkt darauf achten, einen Wissensgleichstand zwischen allen Bietenden herbeizuführen.
		E1.7	Die Gemeinde Kerken sollte prüfen, ob die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der KomLog ihren eigenen Vorgaben entspricht und ggf. eine Anpassung vornehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Kerken beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht.	E2.1	Die Gemeinde Kerken sollte konkrete Regelungen schaffen, die die am Vergabeverfahren Beteiligten unterstützen, im Rahmen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu handeln und dabei den Korruptionsschutz zu beachten.
		E2.2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Kerken die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.
F3	Die Gemeinde Kerken verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Die umfangreichen Änderungen des KorruptionsbG in den Jahren 2014 und im Juni 2022 hat sie noch nicht in die Dienstanweisung eingearbeitet. Außerdem ist sie stellenweise zu allgemein gehalten und innerhalb der Behörde weitgehend unbekannt. Die Veröffentlichungspflichten aus dem KorruptionsbG sind nicht verbindlich geregelt.	E3.1	Die Gemeinde Kerken sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen. Dabei sollte die Kommune die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.
		E3.2	Die Gemeinde Kerken sollte ihre Dienstanweisung insbesondere entsprechend der geänderten Regelungen und Bezüge zum KorruptionsbG aktualisieren und dabei die Praxis abbilden.
		E3.3	Die Gemeinde Kerken sollte die Hemmschwelle zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen senken.
		E3.4	Die Gemeindeverwaltung sollte die Dienstanweisung allen Beschäftigten zum Anfang ihrer Dienstzeit vorlegen. Ferner sollte sie in regelmäßigen Abständen, am besten einmal jährlich, auf die Dienstanweisung hinweisen oder Schulungen durchführen, um alle Beschäftigten für das Thema zu sensibilisieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Gemeinde Kerken besitzt noch keine hinreichende Steuerungsgrundlage, um eine zielgerichtete und wirtschaftliche IT-Bereitstellung an ihren Schulen gewährleisten zu können.	E1.1	Die Gemeinde Kerken sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage noch zu entwickelnder pädagogischer Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben.
		E1.2	Die Gemeinde Kerken sollte für eine zielgerichtete IT-Steuerung konkrete Projektpläne und Meilensteine für die Ausstattung ihrer Schulen aufstellen.
		E1.3	Die Gemeinde Kerken sollte den Prozess zur IT-Ausstattung verbindlich regeln und Ausstattungsstandards definieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Gemeinde Kerken sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.
		E1.5	Die Gemeinde Kerken sollte die Vereinbarungen zum First- und Second-Level-Support verbindlich regeln.
		E1.6	Die Gemeinde Kerken sollte die verbindliche Kommunikation aller Beteiligten regeln.
F2	Die Gemeinde Kerken hat bei der Digitalisierung an ihren Schulen noch Handlungsbedarf. Es besteht das Risiko, dass sie den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.	E2	Die Gemeinde Kerken sollte aufgrund noch zu erstellender Medienkonzepte der Schulen die von der pädagogischen Seite als sinnvoll erachtete Ausstattung weiter optimieren.
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Kerken weisen in einigen Punkten erhebliche Defizite und mithin ein signifikantes Risikopotenzial auf.	E3	Die Gemeinde Kerken sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Sicherheitsdefizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Kerken hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.	E1	Die Gemeinde Kerken sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren. Zudem sollten die Mitarbeiter regelmäßig an fachbezogenen Schulungen teilnehmen.
Friedhofswesen			
F1	Die Gemeinde Kerken verwendet keine Kennzahlen zur Steuerung.	E1	Die Gemeinde Kerken sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Gemeinde Kerken betreibt aktuell aktiv keine Öffentlichkeitsarbeit.	E2	Die Gemeinde Kerken sollte auf ihrer Homepage über die Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen informieren.
F3	Die Gemeinde Kerken kalkuliert die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten jährlich. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Gemeinde Kerken kann auch die Nutzungsvorteile der Grabstellen in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.
F4	In der Gemeinde Kerken ist die Kostendeckung für die Trauerhallen im Betrachtungszeitraum sinkend.	E4	Die Gemeinde Kerken sollte die Öffnung der Trauerhalle für weitere Nutzungsmöglichkeiten prüfen. Dies kann sich positiv auf den Kostendeckungsgrad auswirken.

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 Aspekte⁵ 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 Besonderheiten⁶ 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 Kerken nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁵ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbw.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁶ 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)

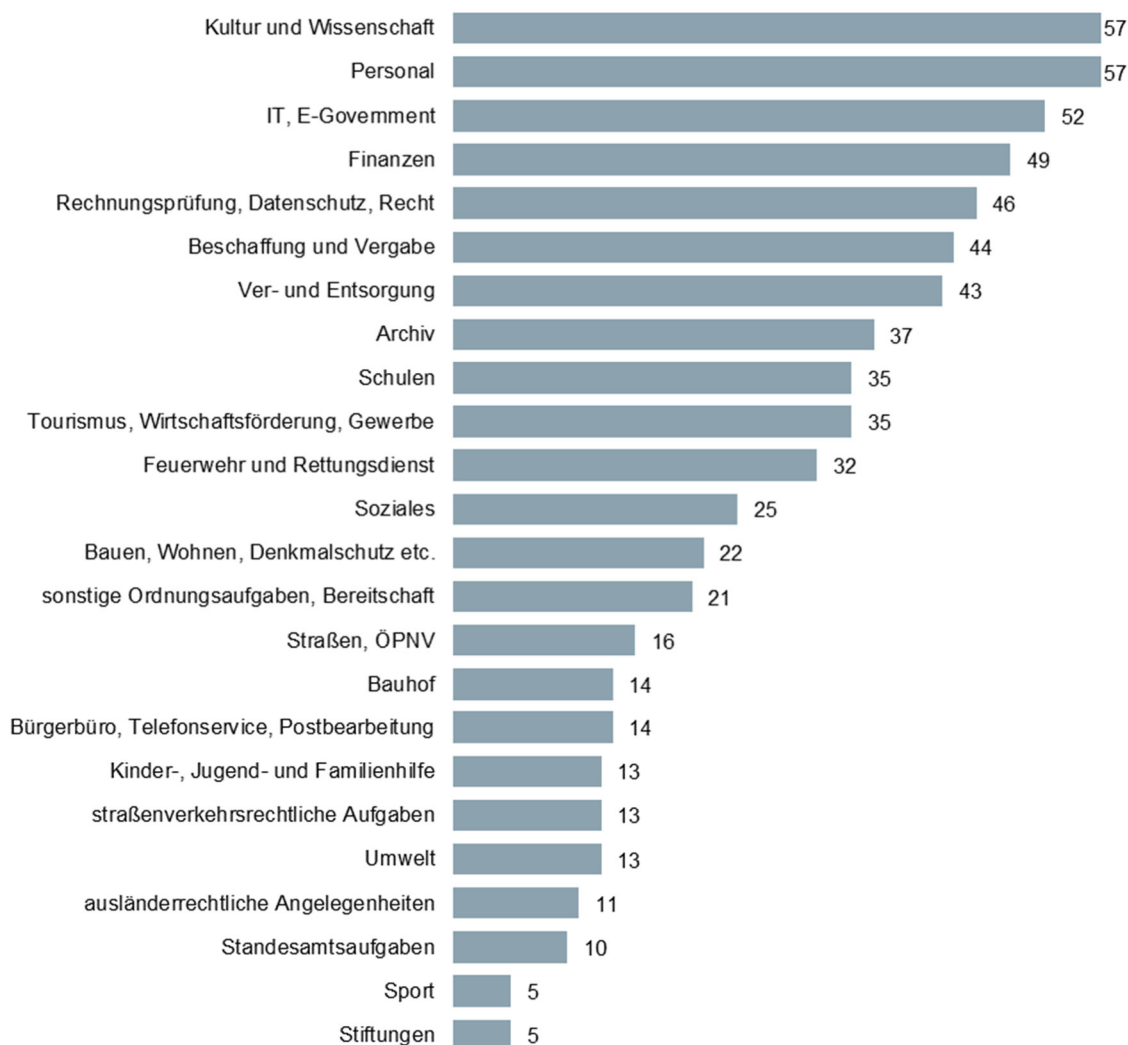
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 63 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

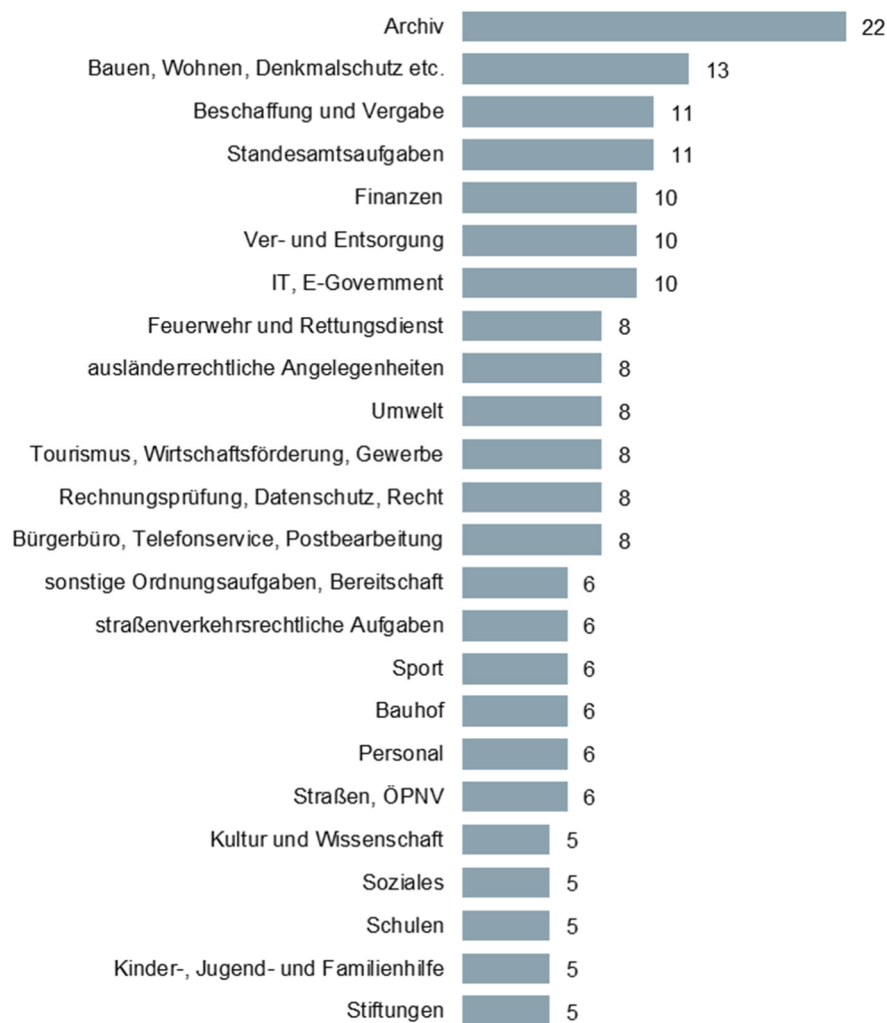


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabenfeldern Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

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

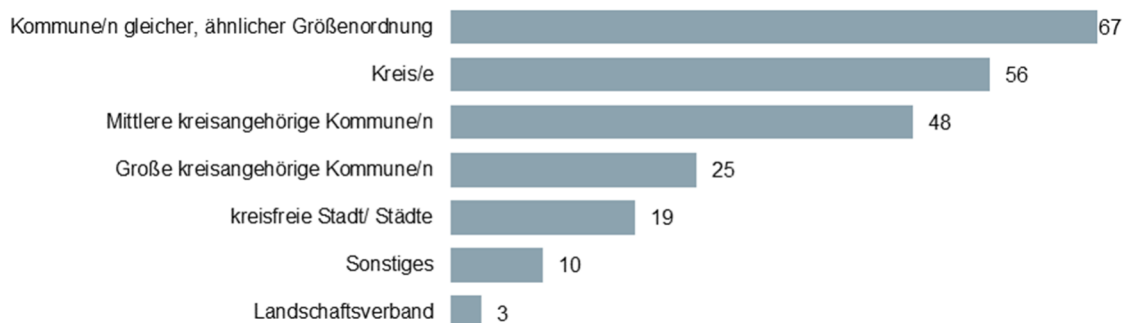


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die 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



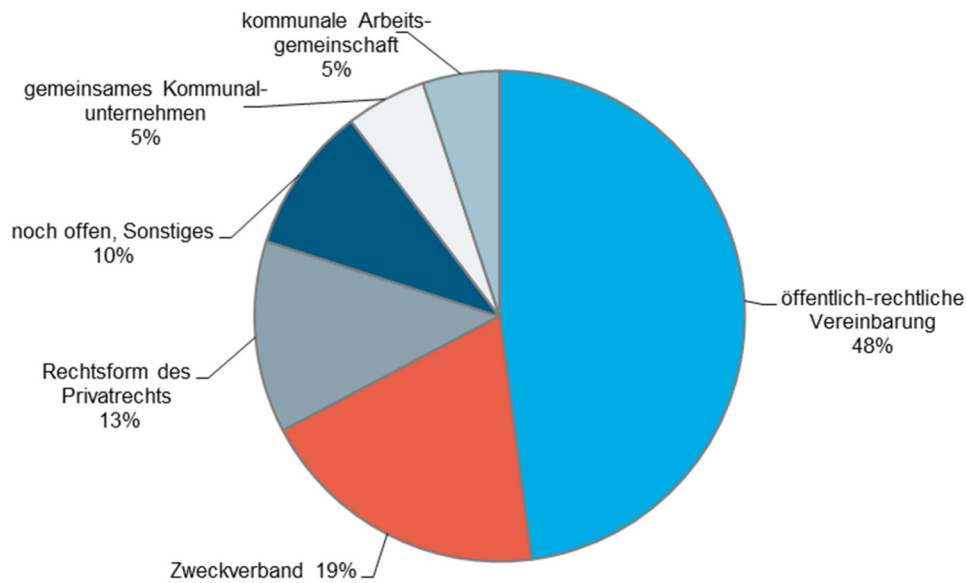
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen⁷.

⁷ 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

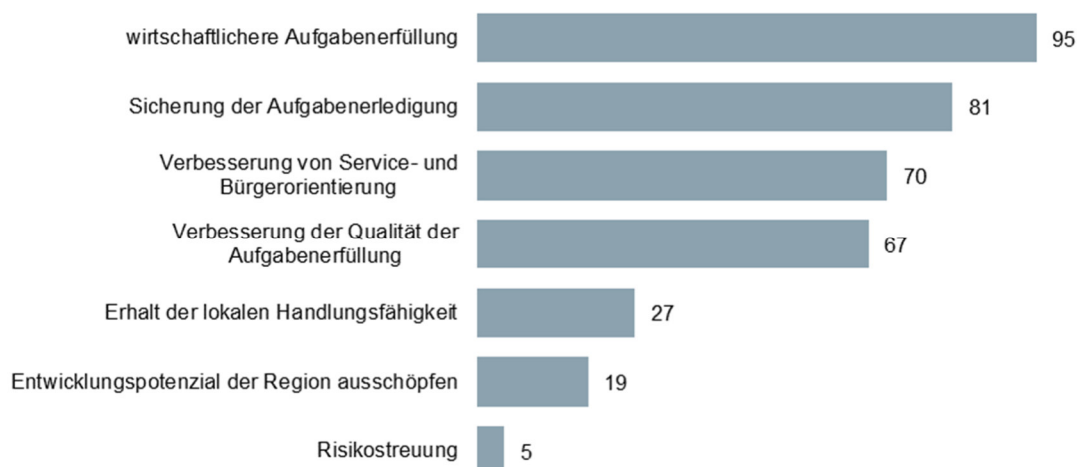


Nahezu die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte 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



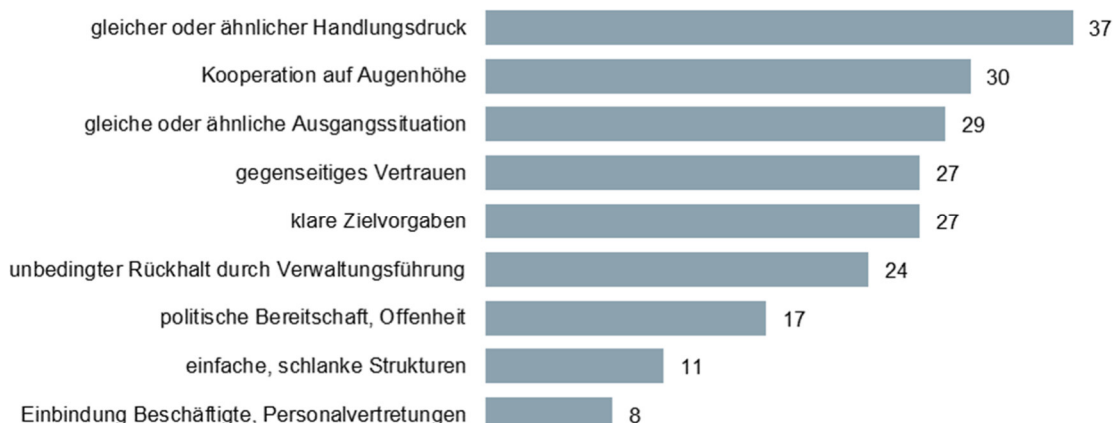
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen 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 Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Kerken

Die **Gemeinde Kerken** hat sich intensiv mit der interkommunalen Zusammenarbeit auseinandergesetzt und bislang in sieben konkreten Themenfeldern umgesetzt. Damit handelt es sich um eine in Kerken etablierte und erfolgreiche Form der kommunalen Aufgabenerledigung.

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

- in verwaltungsinternen Leistungsbereichen (Finanzbuchhaltung gemeinsam mit Rheurdt, Aufgaben der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung mit Issum sowie die Durchführung von Vergaben (KomLog GmbH: Gesellschaft der Kommunen Geldern, Issum, Kerken, Rheurdt, Straelen und Wachtendonk),
- im Bildungsbereich durch die Bildungsangebote in der Volkshochschule Gelderland (Zweckverband mit Geldern, Issum, Rheurdt, Straelen und Wachtendonk) und der Robert-Jungk-Gesamtschule als Teilstandort in Aldekerk (öffentlich-rechtlicher Vertrag mit Krefeld),
- im Bereich der Brandschau nach dem Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) mit Geldern sowie
- in der ordnungsbehördlichen Rufbereitschaft gemeinsam mit Wachtendonk.

Aktuell sind keine weiteren interkommunalen Projekte geplant.

Vorrangige Ziele sind eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die die Sicherung der Aufgabenerledigung sowie der Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit. Alle bestehenden Kooperationen sind erfolgreich und generieren Vorteile für die kommunale Aufgabenerledigung. Als besonders erfolgreich wird auskunftsgemäß neben der Durchführung der Vergaben durch die KomLog GmbH die jeweilige IKZ zur Finanzbuchhaltung und zur Zahlungsabwicklung und Vollstreckung beurteilt. Seitens der KomLog GmbH wird die Verfahrensqualität und Rechtssicherheit geschätzt, die Kerken selbst nicht leisten könnte. Im Bereich des Finanzwesens wird durch die Reduzierung des Ausfallrisikos von Personal das Ziel der Sicherung der Aufgabenerledigung unterstützt.

Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck bzw. Ausgangssituation sowie die Kooperation auf Augenhöhe sind für Kerken als Erfolgsfaktoren vorrangig. Chancen für neue interkommunale Kooperationen ergeben sich aus Sicht von Kerken insbesondere aus

- finanziellen Anreizen (z. B. Förderrichtlinien des Landes NRW),
- der Chance, dem Fachkräftemangel zu begegnen und
- einer Standardisierung von Verwaltungsabläufen.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

Im Handlungsfeld örtliche Rechnungsprüfung verfolgt die gpaNRW das Ziel, eine flächen-deckende 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 70 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 Kerken.

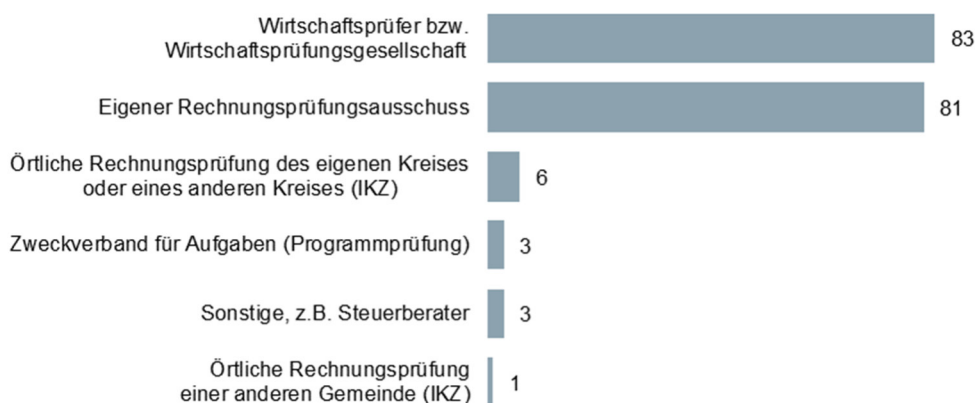
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung örtliche Rechnungsprüfung

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:

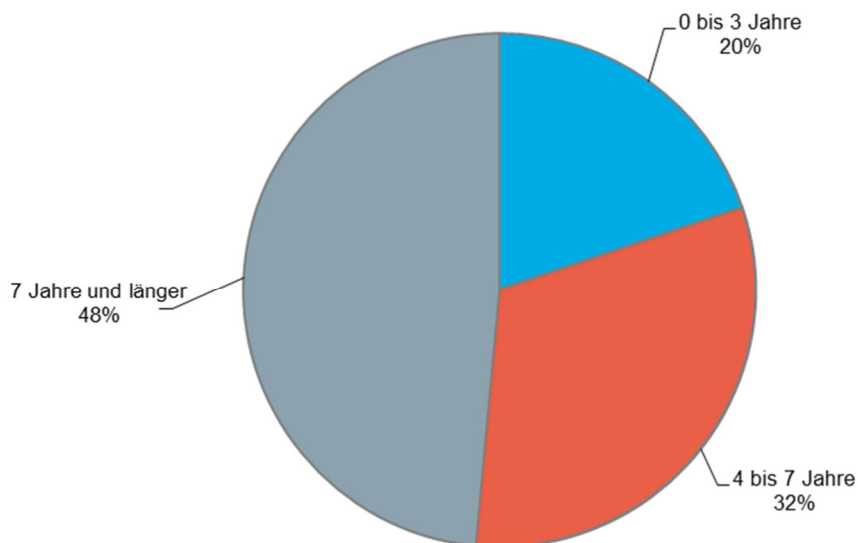
- Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 57 von 70 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in einigen Fällen (sechs 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.

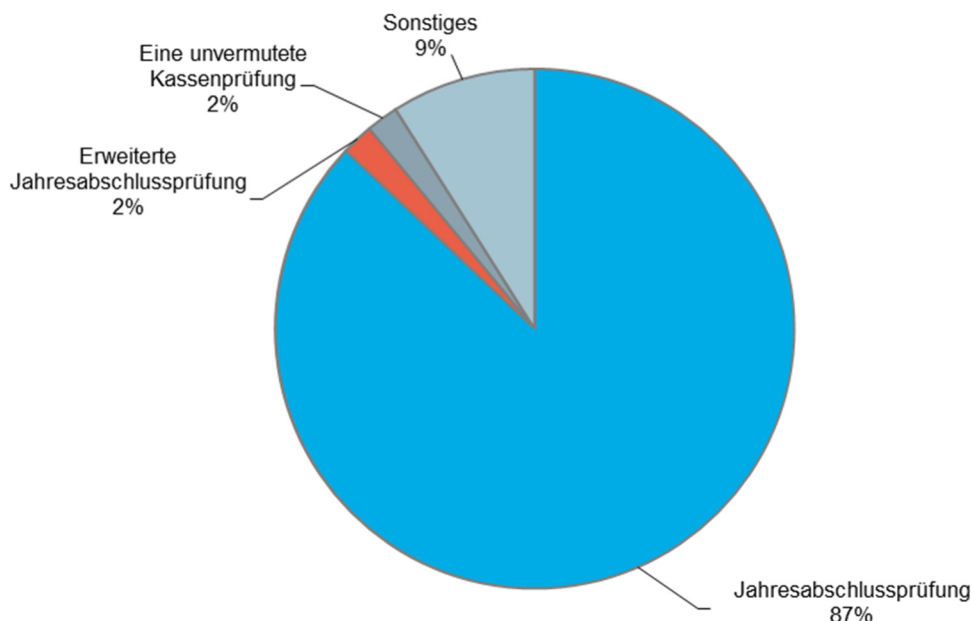
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 49 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 18,⁸ 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 720⁹ 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.

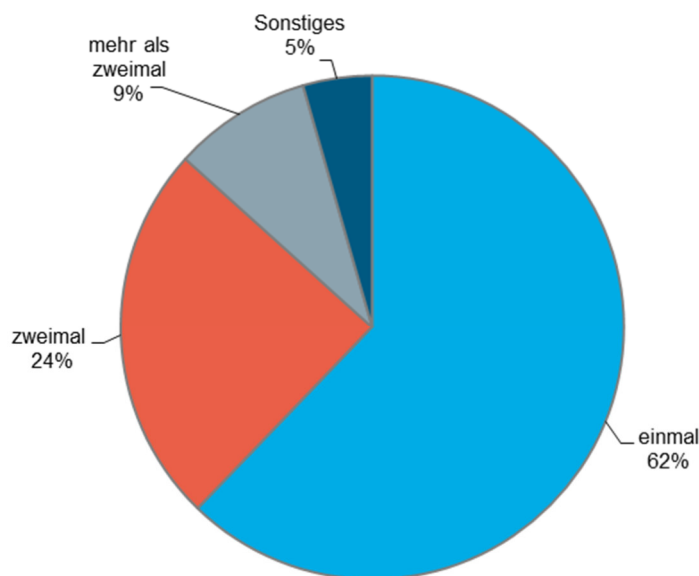
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

⁸ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



- 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 Prüfungsleitlinien¹⁰ 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 Kerken

In der **Gemeinde Kerken** werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

¹⁰ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

Die erstmalige Beauftragung der aktuellen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2016. Für die Jahresabschlüsse ab 2022 soll die Prüfung neu vergeben werden.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft aktuell ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Kerken. Ein Gesamtabchluss war zuletzt zum Stichtag 31. Dezember 2018 zu prüfen. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt auch die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgt auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

Im Teilbericht Vergabewesen werden die Vorteile einer örtlichen Vergabeprüfung und -begleitung inklusive Handlungsempfehlungen für die Gemeinde Kerken analysiert und dargestellt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde Kerken tagte im Jahr 2021 insgesamt einmal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Ergänzend erfolgt die Vorstellung von Großprojekten – zuletzt zum Neubau der Feuerwache Nieukerk. Die Vorgehensweise in Kerken entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW.

Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kerken 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	▲		

Für die **Gemeinde Kerken** besteht ein geringer Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Sie verfügt derzeit über eine solide Ausgleichsrücklage, die einige negative Jahresergebnisse abfedern kann und unterliegt somit keinen aufsichtsrechtlichen Einschränkungen, wodurch sie haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig ist. Mittel- bis langfristig sollte sie jedoch einen ausgeglichenen Haushaltsplan anstreben.

Von 2017 bis 2021 kann die Gemeinde durchgängig positive Jahresergebnisse darstellen. In Summe betrugen diese 6,36 Mio. Euro und haben das Eigenkapital erhöht. Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Kerken ist vergleichsweise hoch. Die Ausgleichsrücklage beläuft sich Ende 2021 auf 15,77 Mio. Euro.

Die strukturelle Haushaltssituation ist im Jahr 2021 dagegen defizitär. Das verdeutlicht die Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“. Diese ermittelt für 2021 ein strukturelles Ergebnis i. H. v. -0,78 Mio. Euro. Das zeigt, dass die Gemeinde die positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre vor allem durch die gute konjunkturelle Lage und in 2021 nur durch die Isolierung der coronabedingten Schäden erzielt hat.

In der mittelfristigen Finanzplanung plant die Gemeinde Kerken ausschließlich negative Jahresergebnisse von insgesamt 3,25 Mio. Euro. Zusätzlich sieht die gpaNRW einige haushaltswirtschaftliche Risiken, die diese Ergebnisse noch weiter verschlechtern können. Neben konjunkturbedingt hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken enthält die Planung der Personalaufwendungen, der Kreisumlage und der Jugendamtsumlage sowie der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Hinsichtlich der Gesamtverbindlichkeiten kann die Gemeinde Kerken eine positive Entwicklung vorweisen: Diese konnte sie in den zurückliegenden Jahren um 1,82 Mio. Euro auf 6,80 Mio. Euro reduzieren. Allerdings zeichnen sich beim Gebäudebestand Reinvestitionsbedarfe ab.

Die Corona-Pandemie führt in den Jahren 2020 bis 2023 zu zusätzlichen Haushaltsbelastungen in Höhe von insgesamt 2,45 Mio. Euro, die die Jahresergebnisse ab 2025 durch die Abschreibung über 50 Jahre zusätzlich belasten würden. Daher strebt Kerken stattdessen die einmalige Verrechnung mit der Ausgleichsrücklage an.

Haushaltssteuerung

Die positiven Jahresergebnisse der Gemeinde Kerken ab 2016 sind vor allem auf die konjunkturenanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.

Die Gemeinde Kerken hat in der Vergangenheit die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nur geringfügig überschritten. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgern (Politik und Verwaltungsleitung) die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die Gemeinde Kerken überträgt überwiegend investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Diese erhöhen die fortgeschriebenen Haushaltsansätze durchschnittlich um 44 Prozent. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze nutzt die Kommune jedoch nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Kerken greift zur Fördermittelrecherche auf diverse Datenbanken zurück und erhält als Mitglied in einem Fördermittelnetzwerk von dort entsprechende Informationen sowie Unterstützung bei der Umsetzung. Derzeit bestehen allerdings keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Ein zentrales Fördermittelcontrolling findet ebenfalls nicht statt. Idealerweise sollte die Gemeinde Kerken einen zentralen Überblick über alle möglichen Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Gemeindeverwaltung sollte die politischen Entscheidungsträger – soweit nicht bereits im Zuge der Projektabwicklung praktiziert - regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Kerken 2016 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
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 / -/-

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Kerken kann eine solide Ausgleichsrücklage vorweisen und unterliegt somit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Dadurch ist sie haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

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 Kerken 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X	

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
fiktiv ausgeglichener Haushalt							X

Jahresergebnisse und Rücklagen Kerken 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	955	619	1.424	1.330	1.728	301
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	10.366	10.985	12.408	13.739	15.467	15.768
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	36.093	36.058	36.054	36.056	35.909	35.834
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

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

Im Betrachtungszeitraum konnte die Gemeinde Kerken stets positive Jahresergebnisse erzielen. Dadurch konnte sie die Ausgleichsrücklage um mehr als fünf Mio. Euro erhöhen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kerken in Tausend Euro 2022 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.930	-405	-87,23	-822
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	13.838	13.432	13.345	12.524
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	35.834	35.834	35.834	35.834
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	3,74	0,82	0,18	1,67

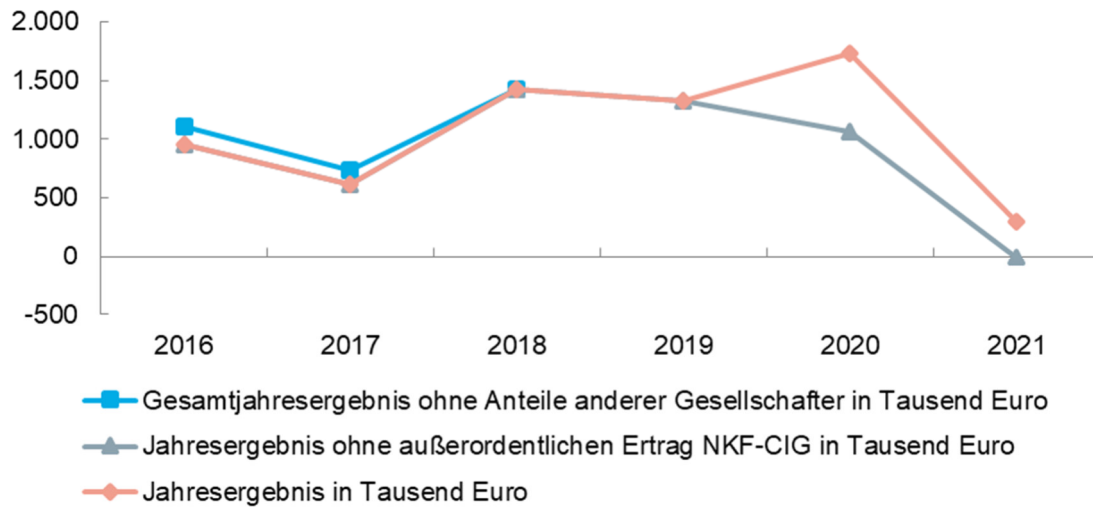
Trotz positiver Jahresergebnisse in den zurückliegenden Jahren plant die Gemeinde Kerken in den kommenden Jahren mit negativen Jahresergebnissen unterschiedlicher Ausprägung. Die Ausgleichsrücklage kann diese jedoch im Betrachtungszeitraum problemlos kompensieren.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Kerken hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Trotz positiver Jahresergebnisse in den letzten Jahren ist die strukturelle Haushaltssituation defizitär.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Kerken in Tausend Euro 2016 bis 2021



Während die Erträge in der Zeit von 2016 bis 2019 um jährlich rund eine Mio. Euro gestiegen sind, fielen die Aufwendungen für Transferleistungen im Jahr 2017 besonders hoch aus, was den Einbruch bei den Jahresergebnissen erklärt. Der wesentliche Anteil der Ertragssteigerungen lag bei den Steuererträgen, insbesondere den Gewerbesteuern und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die Schlüsselzuweisungen unterlagen dagegen im Betrachtungszeitraum einer starken jährlichen Schwankung zwischen 0,23 und 1,78 Mio. Euro.

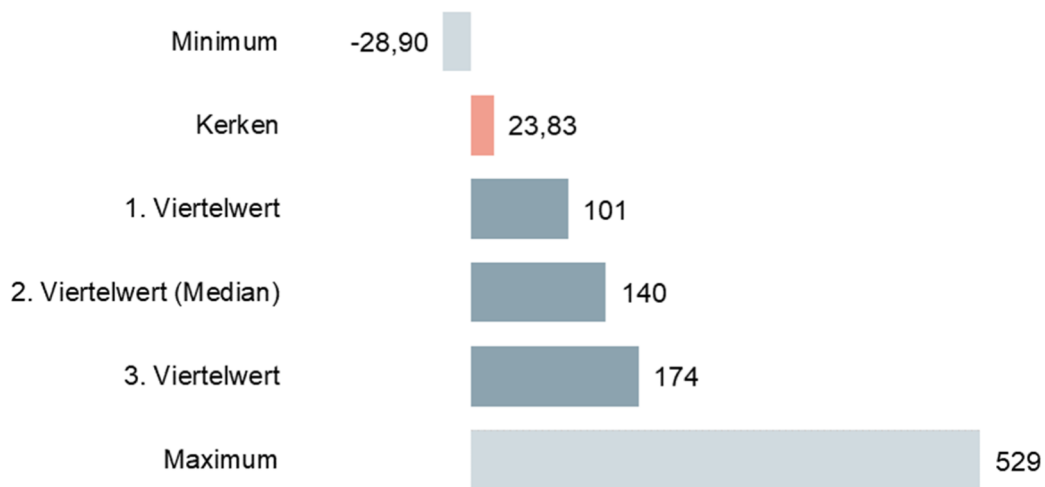
Nach dem NKF-CIG¹¹ hat die Gemeinde Kerken die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Haushalt der Gemeinde Kerken hielten sich im Jahr 2020 noch in Grenzen. Bei der Gewerbesteuer war sogar noch eine Steigerung gegenüber dem Jahr 2019 zu verzeichnen. Jedoch sind die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die Transferaufwendungen gestiegen, so dass das Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG geringer ausgefallen wäre.

Im Jahr 2021 fiel dagegen das Jahresergebnis selbst unter Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags nach dem NKF-CIG vergleichsweise schlecht aus. Dies ist auf rückläufige Erträge und gleichzeitig gestiegene Aufwendungen zurückzuführen. Auf der Ertragsseite ist auffällig, dass die sonstigen ordentlichen Erträge um 0,63 Mio. Euro geringer als der Durchschnitt der letzten fünf Jahre ausfallen. Dagegen sind insbesondere die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um 1,41 Mio. Euro im Vergleich zum Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre gestiegen. Diese Umstände führen dazu, dass Kerken im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 schlechter dasteht.

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

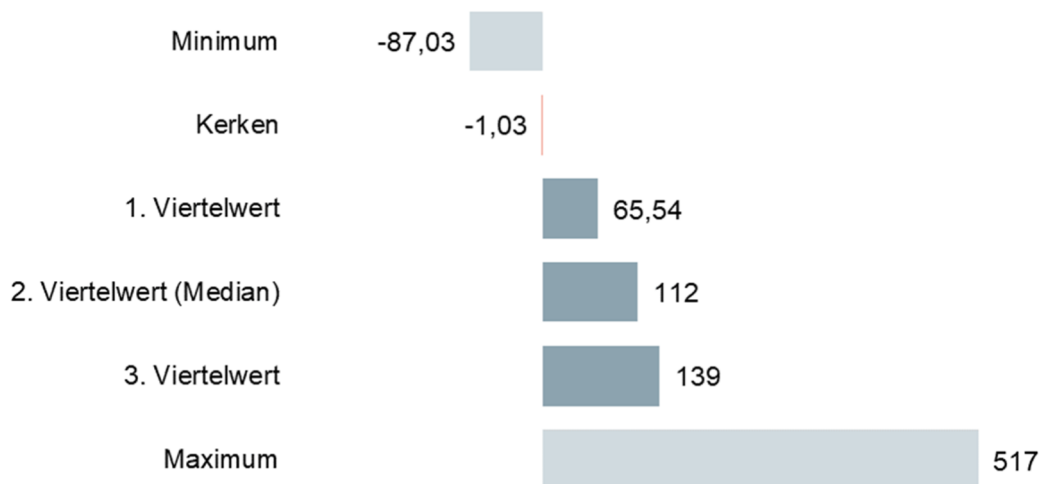
Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen.

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 2021 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG 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.

Modellrechnung strukturelles Ergebnis Kerken in Tausend Euro 2021

Kennzahl	2021
Jahresergebnis	301
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-9.576
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	+8.715
Bereinigung der außerordentlichen Erträge NKF-CIG (Sondereffekt)	-314
Hinzurechnung der coronabedingten Mindererträge außerhalb der Mittelwertberechnung (Sondereffekt)	+78
Hinzurechnung der coronabedingten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (Sondereffekt)	+19
Strukturelles Ergebnis	-777

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 des Anhangs dieses Teilberichtes.

Das strukturelle Ergebnis fällt im Vergleich zum Jahresergebnis 2021 um rund eine Mio. Euro schlechter aus.

Die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs waren 2021 um ca. 861 Tausend Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021. Insofern war das Jahr 2021 für die Gemeinde ein eher ertragstarkes Jahr.

Zudem konnte die Gemeinde pandemiebedingte Mindererträge und Mehraufwendungen als außerordentlichen Ertrag ansetzen. Ohne den außerordentlichen Ertrag wäre das Jahresergebnis 2021 um weitere 314 Tausend Euro schlechter und damit negativ ausgefallen. Dagegen sind im Jahr 2021 lediglich 19 Tausend Euro an Mehraufwendungen für pandemiebedingte Sach- und Dienstleistungen und coronabedingte Mindererträge von 78 Tausend Euro außerhalb der Mittelwertberechnung angefallen, die für die Ermittlung des strukturellen Ergebnisses hinzugerechnet werden.

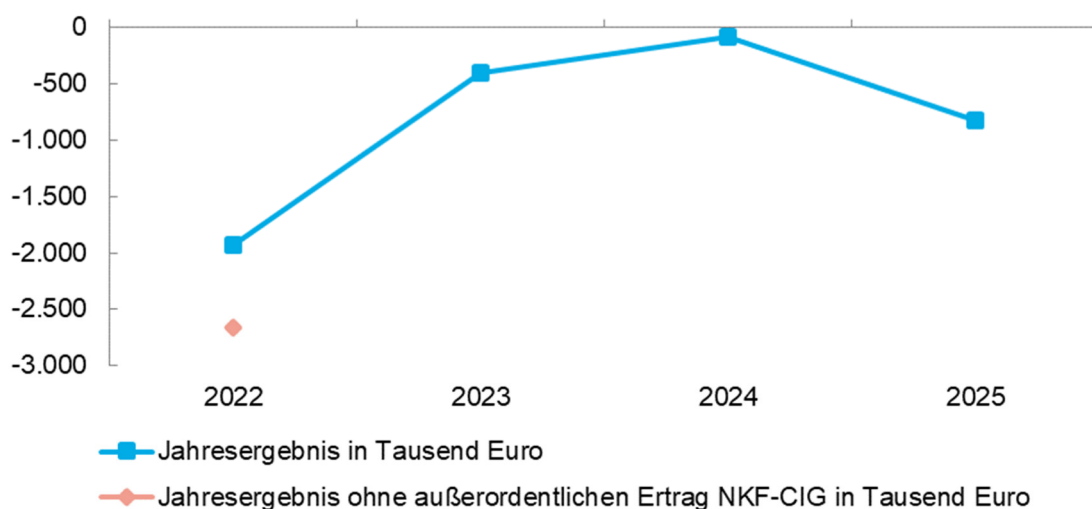
Insgesamt spiegelt das Jahresergebnis 2021 damit nicht die tatsächliche strukturelle Lage der Ergebnisrechnung wider. Diese ist defizitär.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Neben konjunkturbedingt hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken enthält die Planung der Personalaufwendungen, der Kreisumlage und der Jugendamtsumlage sowie der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können zusammen mit der spürbaren Reduzierung der Schlüsselzuweisungen die geplanten Jahresergebnisse weiter verschlechtern.

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 Kerken in Tausend Euro 2022 bis 2025



Die Gemeinde Kerken weist im aktuellen Haushaltsplan 2022 einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG i. H. v. 0,73 Mio. Euro für das Jahr 2022 aus. Ohne diesen läge das Defizit bei 2,66 Mio. Euro. Mit negativen Jahresergebnissen in Höhe von 1,93 Mio. Euro in 2022, 0,41 Mio. Euro in 2023, 87,22 Tausend Euro in 2024 und 0,82 Mio. Euro in 2025 plant Kerken bis 2025 mit einem Defizit von summiert 3,24 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	3.858 (3.982)	3.600	-258 (-382)	-1,7 (-2,5)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.421 (6.840)	8.610	1.189 (1.770)	3,8 (5,9)
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.936 (1.446)	2.600	664 (1.154)	7,6 (15,8)
sonstige ordentliche Erträge	873	562	-312	-10,5
Übrige Erträge	11.810	11.282	-528	-1,7
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	4.735	5.249	515	2,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.337	7.076	-261	-0,9
Allgemeine Kreisumlage	4.368 (4.198)	5.010	642 (812)	3,5 (4,5)
Jugendamtsumlage	3.484	4.175	691	4,6
Übrige Aufwendungen	5.673	5.965	292	1,3

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

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

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

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

Die Planung für die **Schlüsselzuweisungen** des Landes entspricht bei der **Gemeinde Kerken** 2022 der Festsetzung des Landes NRW. Für die Folgejahre berücksichtigt die Gemeinde die Steigerungsdaten des Orientierungsdatenerlasses für die Jahre 2022 bis 2025¹². Die neue Arbeitskreisrechnung des MHKBD zum GFG 2023 sieht entgegen dieser Planung jedoch eine drastische Reduzierung der Schlüsselzuweisungen auf 1,34 Mio. Euro vor, was beinahe einer Halbierung entspricht. Die Planung der Schlüsselzuweisungen enthält stets das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass diese geringer ausfallen könnten.

Einnahmen aus der **Gewerbsteuer** plant Kerken für das Jahr 2025 mit 3,60 Mio. Euro und somit um 0,26 Mio. Euro geringer als im letzten Ist-Jahr. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre betrugen die Gewerbesteuererträge 3,98 Mio. Euro und waren damit um 0,12 Mio. Euro höher als im Jahr 2021. Kerkens Planansatz für 2025 liegt demnach 0,38 Mio. Euro unter dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Die Gemeinde plant aufgrund der örtlichen Gegebenheiten mit einer jährlichen Steigerung von rund 1,50 Prozent und liegt damit deutlich unter den Orientierungsdaten des MHKBD. In den Jahren 2016 bis 2021 lag Kerken mit den Gewerbesteuererträgen zwischen 7,08 und 43,16 Prozent über ihren Planansätzen. Im Durchschnitt hat sie jährlich 21,33 Prozent höhere Einnahmen erzielt, was einen Betrag von 0,68 Mio. Euro ausmacht. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW hier nicht.

Hinsichtlich des **Gemeindeanteils an der Einkommensteuer** hat die Gemeinde Kerken die Steigerungsdaten des Orientierungsdatenerlasses beachtet. Dieser fiel für das Jahr 2021 mit 7,42 Mio. Euro um 0,55 Mio. Euro höher als geplant aus. Die Planung birgt aufgrund der konjunkturellen Entwicklung dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die **sonstigen ordentlichen Erträge** spielen bei der Gemeinde Kerken eine eher untergeordnete Rolle. Dazu zählen auch die Erträge aus aktiver Grundstückspolitik. Für die Jahre 2023 und 2024 plant die Gemeinde Erträge aus der Vermarktung neuer Wohnbaugebiete, was sich bei den jeweiligen Jahresergebnissen entsprechend als Verbesserung bemerkbar macht. Solche Effekte leisten daher einen Beitrag dazu, einen Ausgleich in den strukturell defizitären Haushaltsjahren zu erzielen. Dazu muss die Gemeinde die Erträge jedoch tatsächlich auch in der geplanten Höhe generieren. Steigende Bauzinsen und Preise könnten die Vermarktung der Wohngrundstücke hemmen. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass die Erträge nicht in geplanter Höhe realisiert werden können.

Bei den weiteren stichpunktartig geprüften Erträgen ergaben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Ausgehend vom Jahresergebnis 2021 plant die Gemeinde Kerken bei den **Personalaufwendungen** bis 2025 eine Steigerung von 0,52 Mio. Euro. Diese resultiert überwiegend aus den geplanten Steigerungen für das Planjahr 2022. Hier berücksichtigt die Gemeinde Kerken die aktuelle tarifliche Entwicklung sowie eine Steigerung der Besoldung von zwei Prozent. Für die Folgejahre plant die Gemeinde bei den Personalaufwendungen für die Beamten und Beschäftigten Steigerungen von etwa einem Prozent. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre besteht das Risiko, dass die Steigerungen höher ausfallen werden. So steigt mit der Inflation der Druck auf die Tarifvertragsparteien für den anstehenden Tarifabschluss der Beschäftigten. Die aktuelle Forderung der Tarifvertragsparteien beläuft sich auf 10,5

¹² Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

Prozent und mindestens 500 Euro. Höhere Abschlüsse sind daher sehr wahrscheinlich. Aufwandserhöhend wird sich darüber hinaus die beschlossene Änderung zur Alimentation von Familien auswirken. Die gpaNRW sieht in den gering geplanten Steigerungen der mittelfristigen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Der Planansatz 2025 für **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** fällt um 261 Tausend Euro geringer als die tatsächlichen Aufwendungen im Jahr 2021 aus. Die Gemeinde Kerken erklärt diese Planung damit, dass im Bereich der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen in den vergangenen Jahren die höchsten Einsparungen nach Erstellung der Jahresabschlüsse zu verzeichnen waren, da der Haushaltsplan stets eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen enthält, die aus zeitlichen und personellen Gründen zum Teil nicht umgesetzt werden konnten. Beim Abgleich der Plandaten der letzten Jahre mit den jeweiligen Ergebnissen wird deutlich, dass die Kommune mit den tatsächlichen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen stets 0,45 bis 1,51 Mio. Euro unter ihren Planansätzen des jeweiligen Haushaltsjahres blieb. Im Durchschnitt fielen die Aufwendungen um 13,39 Prozent und somit 0,96 Mio. Euro geringer aus. Die Planansätze liegen im letzten Jahr der mittelfristigen Finanzplanung regelmäßig unter den Ergebnissen. Kerken passt jedoch mit jedem neuen Haushaltsplan die Daten der mittelfristigen Finanzplanung den jeweils aktuellen Entwicklungen und Planungen an und muss den Ansatz für Sach- und Dienstleistungen dementsprechend erhöhen. Mit Blick auf den allgemeinen Trend der Kostenentwicklung insbesondere bei Energie- und Baukosten birgt somit zumindest die mittelfristige Finanzplanung zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Bei der jeweils aktuellen Haushaltsplanung besteht dieses Risiko jedoch nicht.

Knapp die Hälfte der Transferaufwendungen entfällt in Kerken auf die **Kreisumlage**. Die Gemeinde Kerken hat die Kreisumlage auf Basis der Umlagesätze aus dem Haushaltsplanentwurf des Kreises Kleve geplant. Dieser sah für den Doppelhaushalt 2021 und 2022 einen Hebesatz von 28,86 Prozent vor. Die Gemeinde Kerken kalkuliert die Kreisumlage auch für die Folgejahre mit diesem Hebesatz. Zwar hat der Kreis Kleve den Umlagesatz seit 2013 kontinuierlich von 32 Prozent auf 28,86 Prozent abgesenkt, dennoch erscheint diese Planung der gpaNRW für die mittelfristige Planung risikobehaftet. Schließlich musste der Kreis Kleve den fiktiven Haushaltsausgleich über eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage in einem Umfang von 0,874 Mio. Euro herbeiführen, um den Hebesatz für die Kreisumlage gegenüber dem Jahr 2020 um einen Prozentpunkt auf 28,86 Prozent absenken zu können und so die kreisangehörigen Kommunen zu entlasten. Demnach ist nicht auszuschließen, dass der Umlagebedarf des Kreises steigt. Auf die Umlagegrundlagen der Gemeinde Kerken angewendet, führt der geltende Umlagesatz in der mittelfristigen Finanzplanung von 2022 bis 2025 zu einem Anstieg der Allgemeinen Kreisumlage um 320 Tausend Euro. Diese Planung enthält insofern zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese werden erweitert durch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, die grundsätzlich mit der Planung der Kreisumlage einhergehen. So hat auch die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet Einfluss auf die Höhe der Kreisumlage.

Die übrigen Transferaufwendungen bestehen zum größten Teil aus der **Mehrbelastung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Jugendhilfe** durch das Kreisjugendamt. Der Hebesatz dafür ist in den zurückliegenden Jahren stetig angestiegen. Im Jahr 2013 belief sich der Hebesatz noch auf 16,50 Prozent. Mit dem Doppelhaushalt 2021 und 2022 wurden die Hebesätze für die Mehrbelastungen der Jugendhilfe für das Jahr 2021 auf 22,66 Prozent und für das Jahr 2022

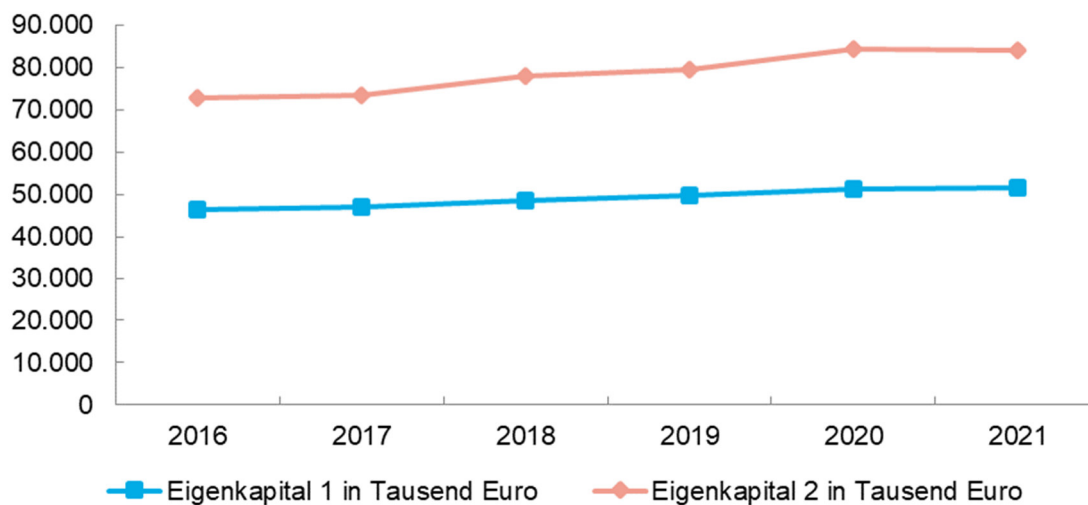
auf 24,02 Prozent angehoben. Diese Erhöhung wurde laut Kreis aufgrund der Reform des Kinderbildungsgesetzes¹³, der kostenintensiven Hilfe zur Erziehung sowie einem starken Anstieg der Personalaufwendungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich. Die Gemeinde Kerken plant für die kommenden Haushaltsjahre weiterhin mit dem geltenden Hebesatz und berücksichtigt dabei nicht die bisherige Entwicklung. Aus Sicht der gpaNRW ist hier das Risiko einer Anhebung des Hebesatzes noch größer als schon bei der allgemeinen Kreisumlage. Die für die Jahre 2023 bis 2025 berücksichtigte Steigerung dieser Aufwendungen von 3,91 Mio. Euro auf 4,18 Mio. Euro kann daher zu gering sein. Insofern enthält auch diese Planung zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken neben den allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

1.3.4 Eigenkapital

- Mit einer Eigenkapitalquote 1 von rund 50 Prozent ist die Gemeinde Kerken sehr gut aufgestellt und in der Lage, negative Jahresergebnisse abzufedern, ohne dass die Überschuldung droht.

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 Kerken in Tausend Euro 2016 bis 2021

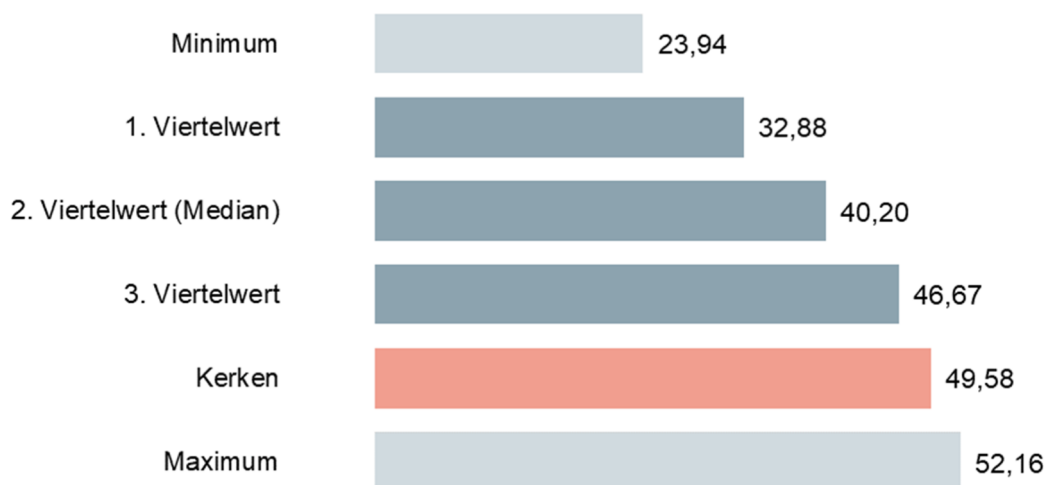


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 des Anhangs.

In den Jahren 2016 bis 2021 konnte die Gemeinde Kerken stets Überschüsse ausweisen und so die Ausgleichsrücklage um knapp 5,40 Mio. Euro auf rd. 15,78 Mio. Euro erhöhen und weist somit eine Eigenkapitalquote 1 von rd. 50,00 Prozent aus. Im interkommunalen Vergleich erzielt die Gemeinde Kerken bei der Eigenkapitalquote 1 und bei der Eigenkapitalquote 2 jeweils beinahe den Bestwert:

¹³ Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Kerken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
80,79	49,23	60,62	69,40	77,41	84,57	18

Aufgrund der hohen Eigenkapitalquote besteht im Hinblick auf das Eigenkapital derzeit kein akuter Handlungsbedarf. Wie im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, plant die Gemeinde Kerken bis einschließlich 2025 allerdings durchweg negative Jahresergebnisse. Diese würden das Eigenkapital im Planungszeitraum bis 2025 um 3,25 Mio. Euro reduzieren. Die Ausgleichrücklage könnte jedoch diese und auch weitere negative Jahresergebnisse ausgleichen, bis die Überschuldung droht. Dennoch sollte die Gemeinde Kerken bereits in der Planung einen ausgeglichenen Haushalt anstreben.

Die Jahresergebnisse werden darüber hinaus durch die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen in Höhe von insgesamt 2,45 Mio. Euro begünstigt. Davon wurden 0,98 Mio. Euro bereits in den Jahren 2020 und 2021 verbucht und weitere 1,47 Mio. Euro für 2022 und 2023 geplant. Beginnend mit dem Jahr 2025 muss die Gemeinde Kerken die Bilanzierungshilfe im Eigenkapital kompensieren: Entweder verrechnet sie diese im Jahr 2025 mit der Ausgleichrücklage (§ 6 Abs. 2 NKF-CIG) oder sie schreibt diese

jährlich über maximal 50 Jahre ab dem Jahr 2025 ab (§ 6 Abs. 1 NKF-CIG). Bei einer Abschreibung über die Dauer von 50 Jahren führt dies ab 2025 zu einer Belastung von rund 50 Tausend Euro jährlich, die die Kommune zusätzlich kompensieren muss. Daher strebt die Gemeinde Kerken die einmalige Verrechnung an.

1.3.5 Schulden und Vermögen

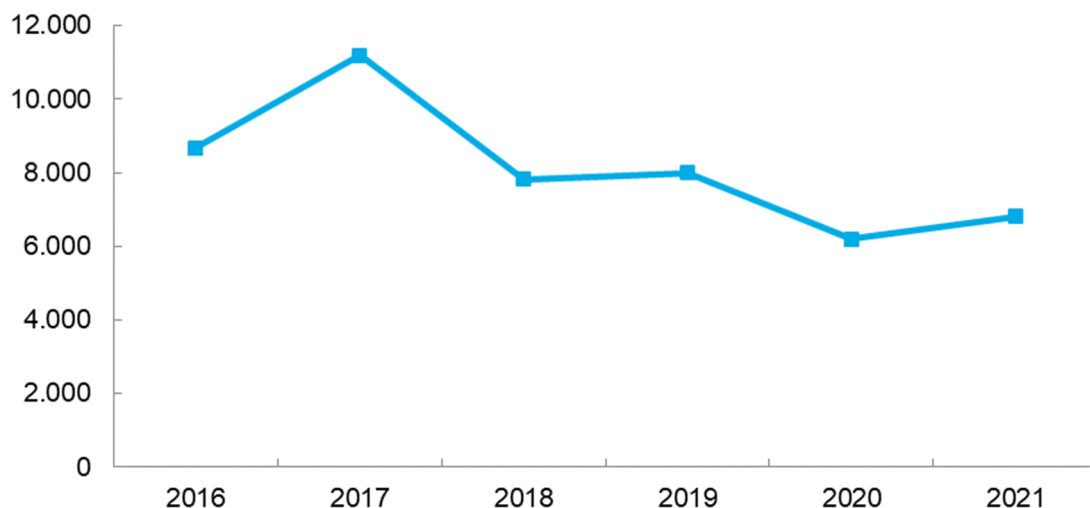
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Die Gemeinde Kerken konnte die Verbindlichkeiten – insbesondere die Investitionskredite – sukzessive reduzieren. Für das Gebäudevermögen zeichnen sich jedoch Reinvestitionsbedarfe ab.

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 Kerken in Tausend Euro 2016 bis 2021



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der **Gemeinde Kerken** verwendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW die

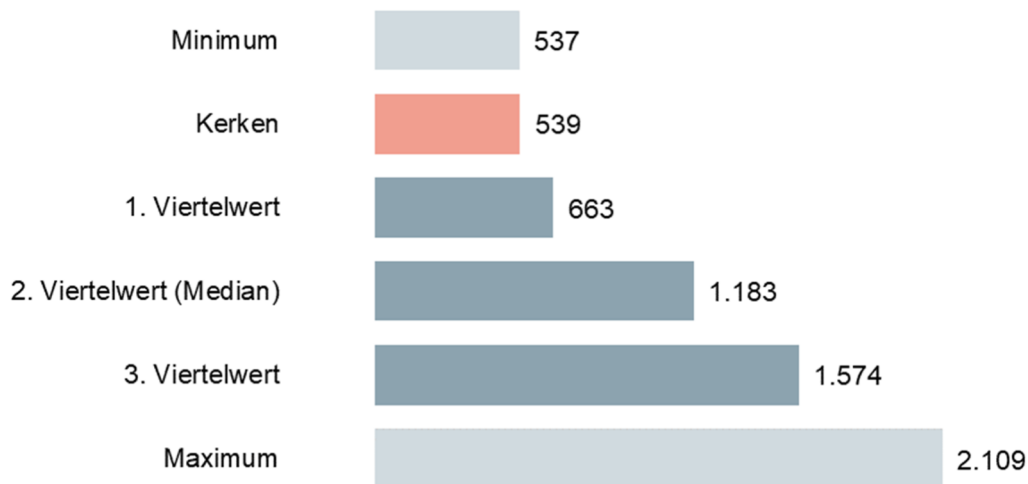
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls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

Die Gemeinde Kerken konnte ihre Gesamtverbindlichkeiten seit 2016 – mit Ausnahme des Jahres 2017 – sukzessive von 8,62 Mio. Euro auf 6,80 Mio. Euro reduzieren.

Der überwiegende Anteil der Gesamtverbindlichkeiten Konzern bezieht sich auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts:

- Ihre Investitionskredite konnte die Gemeinde im Betrachtungszeitraum von 4,88 Mio. Euro auf 2,53 Mio. Euro beinahe halbieren.
- Im Jahr 2018 sind erstmals im Betrachtungszeitraum Liquiditätskredite aufgenommen worden. Dabei handelt es sich jedoch ausschließlich um Liquiditätskredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020. Diese belaufen sich im Jahr 2021 auf rd. 200 Tausend Euro. Das Land trägt hierfür die Zins- und Tilgungsleistungen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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



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 Kerken in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Kerken	J. RND* Kerken 31.12.2020	Anla- genab- nutzungs- grad
Verwaltungsgebäude	40,00	80,00	70,00	10,00	85,71
Schulgebäude	40,00	80,00	60,00	27,00	55,00
Schulsporthallen	40,00	60,00	50,00	24,00	52,00
Tageseinrichtungen für Kinder	40,00	80,00	60,00	37,00	38,33
Feuerwehrgerätehäuser	40,00	80,00	60,00	32,00	46,67
Wohnbauten	50,00	80,00	80,00	41,00	48,75
Adlersaal (Bürgerbegegnungsstätte)	40,00	80,00	70,00	28,00	60,00

Bei der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern hat die **Gemeinde Kerken** für die meisten Gebäudearten nicht den maximalen Rahmen gemäß NKF-Rahmentabelle ausgereizt. Rein rechnerisch haben jedoch fast alle Gebäude die Hälfte ihrer Lebensdauer erreicht oder überschritten. Besonders auffällig sind hier die Verwaltungsgebäude.

Das deutet zunächst auf Reinvestitionsbedarfe hin. Eine Ausnahme davon stellen die Tageseinrichtungen für Kinder dar. Bei denen ist der Anlagenabnutzungsgrad gering.

Der bilanzielle Wert des Gebäudevermögens konnte von 2016 bis 2021 um 9,47 Mio. Euro erhöht werden, was einer Steigerung von 72,68 Prozent entspricht. Diese Steigerung verteilt sich relativ gleichmäßig auf die Bilanzwerte der Schulgebäude, der Wohngebäude sowie der sonstige Dienst-, Betriebs- und Geschäftsgebäude.

Im Bereich der Wohngebäude ist dies überwiegend auf den Neubau mehrerer Unterbringungsmöglichkeiten für Asylbewerber zurückzuführen. Im Betrachtungszeitraum hat Kerken insgesamt vier Blockhäuser sowie zwei Übergangsheime in Massivbauweise errichtet. Dafür hat die Kommune insgesamt rund 3,60 Mio. Euro investiert. Darüber hinaus verfügt die Gemeinde über fünf weitere Wohnhäuser.

Die Steigerung des bilanziellen Wertes der sonstigen Dienst-, Betriebs- und Geschäftsgebäude ist auf die neu errichtete Sporthalle Aldekerk zurückzuführen, da Kerken diese trotz schulischer Nutzung dem Produkt Sportförderung zuordnet. Für die Sporthalle hat Kerken insgesamt rund 3,95 Mio. Euro investiert. Außerdem wurden die beiden Feuerwehrrätehäuser Winternam und Aldekerk für insgesamt 0,46 Mio. Euro baulich erweitert.

Bei den Schulen war die bauliche Erweiterung der Robert-Jungk-Gesamtschule einschließlich Sanierungs- und Umbaumaßnahmen mit einem Volumen von 3,67 Mio. Euro ausschlaggebend. Außerdem hat die Kommune eine alte Turnhalle mit einem Investitionsvolumen von 1,98 Mio. Euro zur Mensa/Aula für die Gesamtschule umgebaut. Die Trägerschaft der Robert-Jungk-Gesamtschule liegt allerdings bei der Stadt Krefeld. Kerken selbst ist Trägerin von zwei Grundschulen. Separat betrachtet ist deren Abnutzungsgrad mit 73,33 Prozent deutlich höher. Die von der Marienschule Nieukerk genutzte Turnhalle ist sogar bereits vollständig abgeschrieben.

Die Investitionsmaßnahmen wirken sich positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad der jeweiligen Vermögengegenstände aus. Allerdings ist damit zu rechnen, dass der bisherige Gebäudebestand ohne entsprechende Sanierungsmaßnahmen Reinvestitionsbedarfe erzeugt. Insbesondere das Verwaltungsgebäude, nämlich das Rathaus samt Nebengebäude sowie das Michael-Buyx-Haus, sind bereits deutlich abgeschrieben. Die Gemeinde hat ihren Gebäudebestand zwar stets unterhalten, jedoch vorwiegend konsumtiv. Die Verwaltungsgebäude wurden beispielsweise mit zeitgemäßer Verkabelung und LED-Beleuchtung ausgestattet, jedoch erhöhen derlei Maßnahmen nicht den Anlagewert bzw. die Restnutzungsdauer. Vor diesem Hintergrund sieht sie eher keine größeren Reinvestitionsbedarfe.

Als bedeutendste Investitionsmaßnahme im Gebäudebereich ist im Haushaltsplan 2022 die Ausstattung gemeindeeigener Gebäude mit Photovoltaikanlagen für 645.000 Euro geplant. Die Maßnahme wird zu 90% aus einem Förderprogramm des Landes NRW finanziert. Weitere Informationen zum Fördermittelmanagement enthält das Kapitel 1.4.4 „Fördermittelmanagement“.

Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung 2023 bis 2025 sind derzeit mit Ausnahme der brandschutztechnischen- und energetischen Sanierung der Vogteihalle, einer Sporthalle ohne schulische Nutzung, für 0,60 Mio. Euro keine Investitionen im Gebäudebereich vorgesehen. Für Investitionsmaßnahmen bei den Verkehrsflächen plant die Gemeinde dagegen Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von etwa 8,35 Mio. Euro.

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 Kerken in Tausend Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.182	510	1.461	878
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.167	3.449	-997	540
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-5.348	3.959	464	1.418
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-529	-343	-380	-505
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.877	3.616	83,66	913

Die **Gemeinde Kerken** plant in den Haushaltsjahren 2022 bis 2025 in Summe mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 1,67 Mio. Euro. Bei der Investitionstätigkeit plant die Kommune mit einem negativen Saldo von 1,18 Mio. Euro, so dass der Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit bis auf 0,49 Mio. Euro in Anspruch genommen werden muss. Das Volumen an Kreditverbindlichkeiten verringert die Gemeinde Kerken im Betrachtungszeitraum sukzessive. Sie plant über den gesamten Zeitraum keine Kreditneuaufnahmen. Entsprechend verringert sie 2022 ihre liquiden Mittel um 5,88 Mio. Euro. Planmäßig erhöhen diese sich in den Jahren 2023 bis 2025 wieder um 4,61 Mio. Euro.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Kerken 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

- Die Gemeinde Kerken kann Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie sonstige steigende Aufwendungen teilweise durch eigene Maßnahmen kompensieren. Die positiven Jahresergebnisse ab 2016 sind jedoch vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.

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.

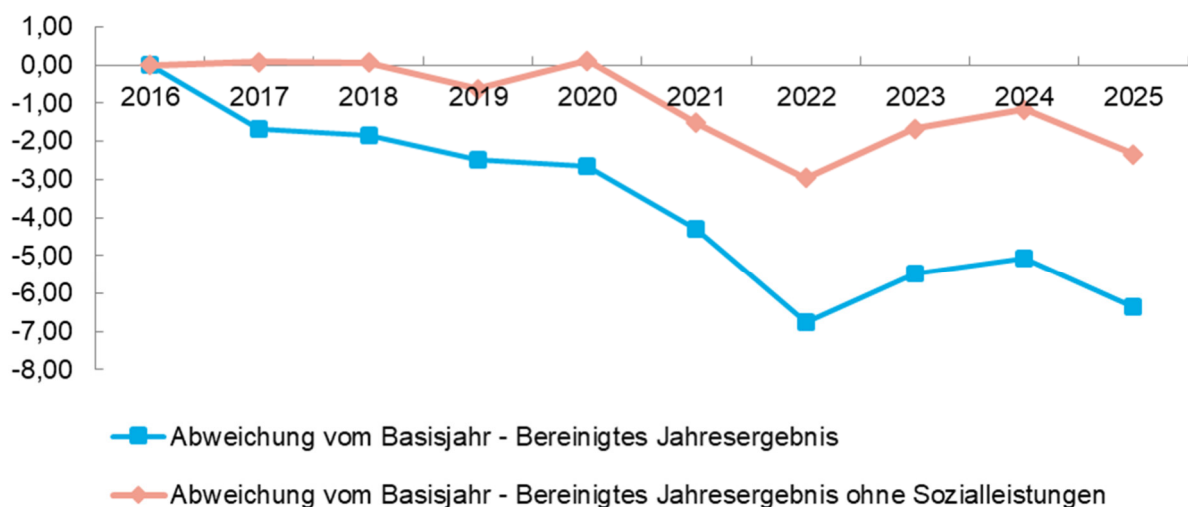
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Sie geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen 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 coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Kerken ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Kerken 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 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kerken in Tausend Euro 2016 bis 2025



Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich für die Ist-Jahre bis zum Planjahr 2022 durchweg negativ. Im letzten Ist-Jahr 2021 ist das bereinigte Jahresergebnis 4,30 Mio. Euro schlechter als 2016. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2025 verschlechtert es sich um weitere 2,04 Mio. Euro.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Sozialleistungen in den Ist-Jahren spürbar zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen¹⁴. Die Trendlinie für die bereinigten Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen verläuft in der Zeit von 2016 bis 2020 um null. Das zeigt, dass die **Gemeinde Kerken** die übrigen steigenden Aufwendungen, wie z. B. Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bis zu diesem Zeitpunkt überwiegend kompensieren kann. Den Steigerungen der Personalkosten um 0,54 Mio. Euro und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um 1,02 Mio. Euro stehen Steigerungen bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten von 0,41 Mio. Euro sowie eine Steigerung der sonstigen ordentlichen Erträge um 1,14 Mio. Euro gegenüber. Im Jahr 2021 trägt insbesondere ein starker Einbruch bei den sonstigen ordentlichen Erträgen um 1,66 Mio. Euro zur Verschlechterung des Jahresergebnisses bei. Diese fielen in 2020 aufgrund der Endabrechnung des treuhändisch erschlossenen Neubaugebietes Aldekerk-Süd noch deutlich höher aus. Die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen werden hingegen stetig schlechter. Im letzten Ist-Jahr sowie in den Planjahren verlaufen die Trends annähernd parallel. Der Abstand der beiden Ergebnisse wächst in dieser Zeit durch den Saldo aus den Sozialleistungen dennoch von 4,26 Mio. Euro auf 5,48 Mio. Euro. Die defizitären Teilergebnisse aus den Produktbereichen Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und Soziale Leistungen sowie die Jugendamtsumlage machen sich hier deutlich spürbar bemerkbar.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass die Gemeinde Kerken gefordert ist, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um den Haushalt nachhaltig zu entlasten und die künftig weiter steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Kerken dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune eher 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.

Hebesätze 2016 bis 2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hebesatz Grundsteuer A in Prozent	230	230	236	250	250	250	274
Hebesatz Grundsteuer B in Prozent	423	423	429	443	443	443	479

¹⁴ Unter „Sozialleistungen“ versteht die gpaNRW an dieser Stelle die Aufwendungen der Jugendamtsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe“

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hebesatz Gewerbesteuer in Prozent	411	411	411	411	411	411	411

Die **Gemeinde Kerken** hat im Betrachtungszeitraum ihre Hebesätze für die Grundsteuern erhöht. Im Jahr 2018 hat sie den Hebesatz der Grundsteuer A von 230 v. H. auf 236 v. H. und der Grundsteuer B von 423 v. H. auf 429 v. H. erhöht. Im Folgejahr hat sie die Grundsteuer A auf 250 v. H. und die Grundsteuer B auf 443 v. H. erhöht. Die Steuereinnahmen konnten so um etwa 150 Tausend Euro erhöht werden. Für das Jahr 2022 hat die Gemeinde Kerken die Hebesätze für die Grundsteuern analog zur Anpassung der fiktiven Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz angehoben.

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

Hebesätze 2022 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

	Gemeinde Kerken	Kreis Kleve	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	274	243	259	292
Grundsteuer B	479	473	578	547
Gewerbesteuer	411	422	443	445

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Gemeinde Kerken überschreitet die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen stets um ein bis zwei Monate. Den Jahresabschluss stellt sie fristgerecht fest, überschreitet jedoch stets die Frist für die Aufstellung. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtsweisen sind die Entscheidungsträger in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

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 Haushaltssatzung 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.

Während die **Gemeinde Kerken** die Frist zur Anzeige des Haushaltsplanes bei der Aufsichtsbehörde in den Jahren 2016 bis 2020 um ein bis zwei Monate überschritten hat, hat sie den

Haushaltsplan für das Jahr 2021 fristgerecht angezeigt. Dabei hat die Gemeinde Kerken allerdings von der gemäß § 4 Abs. 6 NKF-CIG verlängerten Frist (1. März 2021) profitieren können. Der Gemeinderat beschloss die Haushaltssatzungen jeweils bereits im Dezember des Vorjahres. Politik und Verwaltung lagen damit alle haushaltswirtschaftlichen Informationen zu Beginn der Haushaltsjahre vor.

Die Gemeinde Kerken verfehlte die gesetzliche Frist zur Erstellung der Jahresabschlüsse jeweils auch um knapp zwei Monate. Die Feststellung der Jahresabschlüsse durch Beschluss des Gemeinderates erfolgte dagegen regelmäßig fristgerecht im Dezember.

Kerken führt ein Finanzberichtswesen. Hierzu erstellt der Kämmerer in der Regel quartalsweise Finanzcontrollingberichte, mit denen er die Mitglieder des Gemeinderates über wesentliche Abweichungen zu den beschlossenen Planansätzen des Ergebnis- und Finanzplans informiert. Dem Bericht liegt jeweils eine vorläufige Ergebnis- und Finanzrechnung bei. Optimierungspotenzial besteht hier aus Sicht der gpaNRW noch darin, prognostizierte Ist-Werte für das gesamte Haushaltsjahr zu ergänzen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Kerken überträgt insbesondere im Bereich der investiven Auszahlungen viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt sie jedoch nur zu einem geringen Anteil in Anspruch. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

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

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

Die **Gemeinde Kerken** regelt die Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen jedes Jahr wiederkehrend in ihrer Haushaltssatzung. Die nachfolgenden Tabellen und Grafiken veranschaulichen, in welchem Umfang die Gemeinde Kerken Haushaltsermächtigungen ins jeweilige Folgejahr überträgt und wie sich die Kommune dabei im interkommunalen Vergleich positioniert:

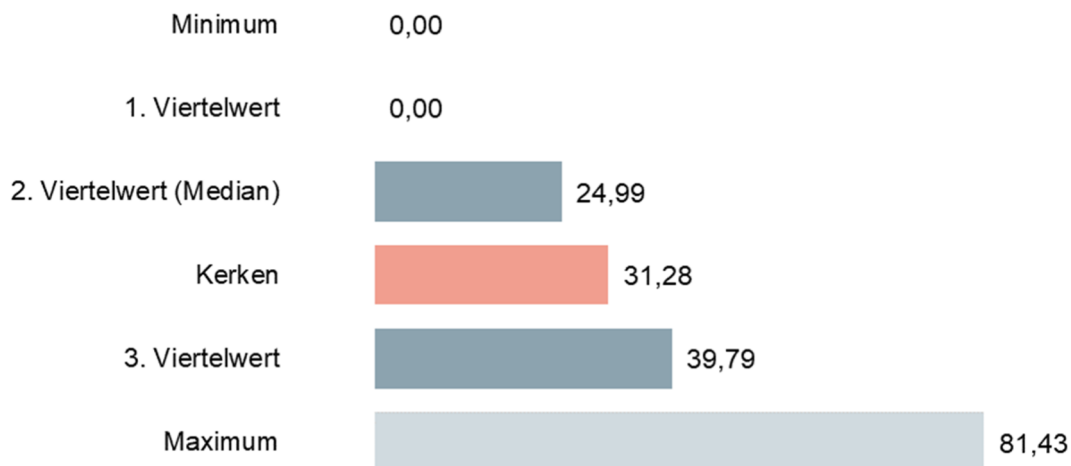
Ordentliche Aufwendungen Kerken 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	21.270	23.860	23.485	24.668	26.577	26.476
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	91	338	127	260	89	395

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,43	1,42	0,54	1,05	0,33	1,49
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	21.361	24.198	23.612	24.928	26.665	26.872
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,43	1,40	0,54	1,04	0,33	1,47
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	20.151	21.705	21.898	22.900	24.786	25.493
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	94,34	89,70	92,74	91,87	92,95	94,87

Die Höhe der jährlichen Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen schwankte in den Jahren 2016 bis 2021 zwischen 89 und 395 Tausend Euro. Durchschnittlich 30 Prozent davon entfielen auf die Sonderbudgets für den Brandschutz und die Schulen, deren nicht verbrauchte Ermächtigungen gemäß Haushaltssatzung vollständig ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Von den übrigen Ermächtigungsübertragungen entfiel zuletzt ein Großteil auf die Instandhaltungsmaßnahmen an der Infrastruktur (Verkehrsflächen, Kanalisation und Gebäude). Die vergleichsweise hohen Ermächtigungsübertragungen im Jahr 2021 waren auf Maßnahmen im Bürgerbüro zurückzuführen, die bis zum Jahresende nicht vollständig umgesetzt werden konnten.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2021



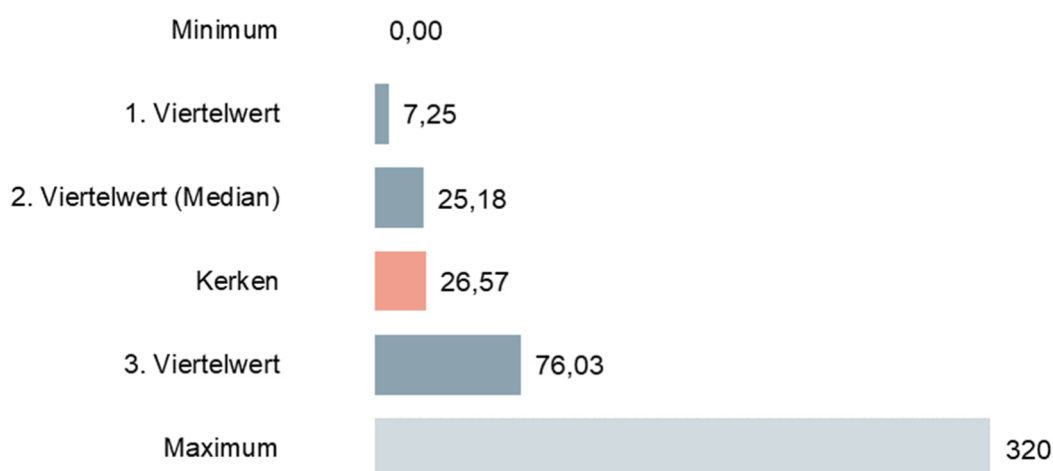
In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Investive Auszahlungen Kerken 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.115	10.530	5.254	8.917	10.979	7.715
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	816	5.758	5.997	2.837	3.056	2.050
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	8,95	54,68	114	31,81	27,83	26,57
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	9.931	16.287	11.251	11.753	14.035	9.765
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	8,21	35,35	53,30	24,14	21,77	21,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.484	8.470	7.309	4.443	6.361	3.455
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	45,15	52,00	64,97	37,80	45,32	35,38

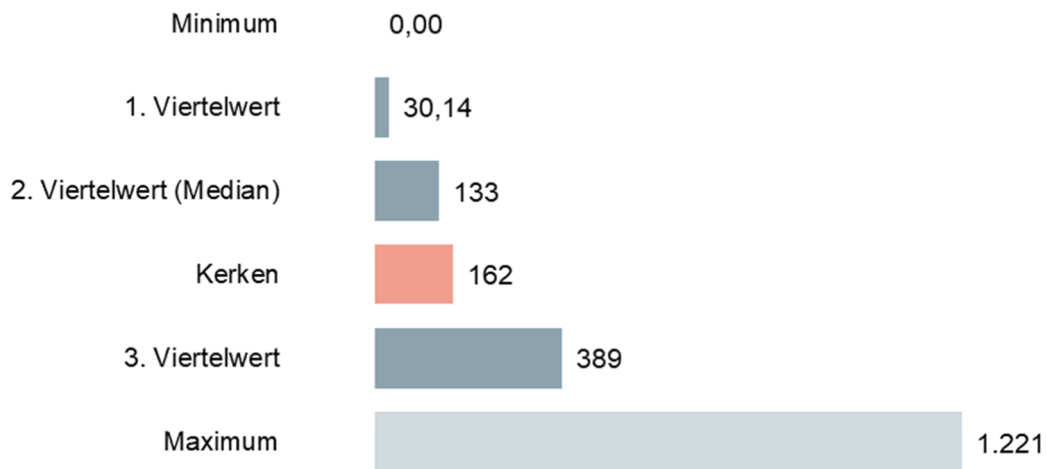
Die Gemeinde Kerken hat in den Jahren 2016 bis 2021 investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 3,42 Mio. Euro übertragen und so den jährlichen Haushaltsansatz im Durchschnitt um jeweils 43,97 Prozent erhöht. Von den Ermächtigungsübertragungen entfielen durchschnittlich 43 Prozent auf die Produktbereiche Sicherheit und Ordnung (Brandschutz) und Schulträgeraufgaben. Zuletzt hat Kerken hier neben den Budgetmitteln unter anderem Haushaltsmittel für den Erwerb von Löschfahrzeugen übertragen. Die übrigen Mittel wurden in den Jahren 2020 und 2021 zum Großteil für Straßenbaumaßnahmen übertragen. Die so zur Verfügung stehen Haushaltsmittel wurden hingegen lediglich zu durchschnittlich 46,60 Prozent in Anspruch genommen.

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

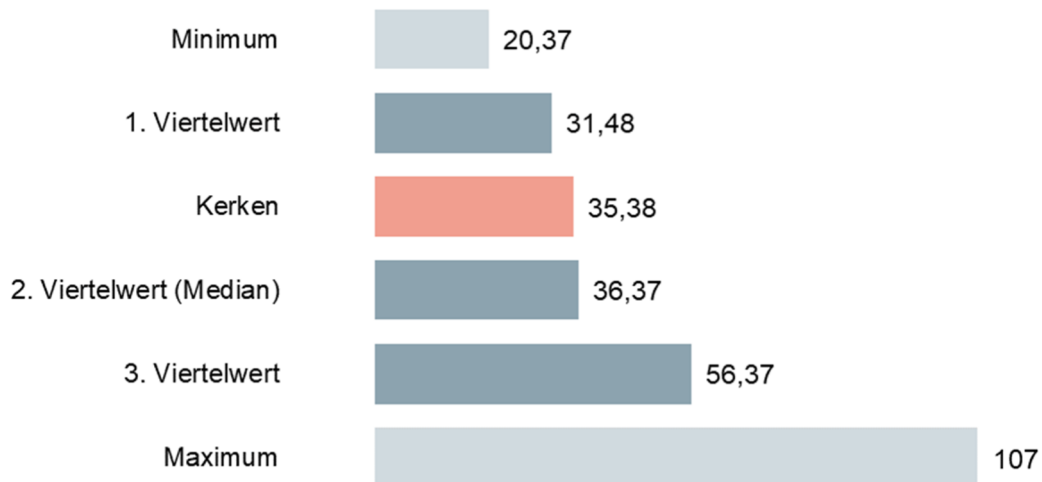
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Im Gegensatz zu den konsumtiven Ansätzen schöpft die Gemeinde Kerken ihre investiven Auszahlungsermächtigungen regelmäßig nicht aus. Sie nimmt die vorhandenen Ermächtigungen durchschnittlich nur zu ca. zur Hälfte in Anspruch. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Die Gründe, die dazu führen, dass die Gemeinde Kerken die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Kommunen nicht anders. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte die Gemeinde die beschriebene Situation und den Vergleich mit den anderen Kommunen zum Anlass nehmen, ihre Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen. Bislang wurde auf das Instrument der Verpflichtungsermächtigungen verzichtet. Künftig soll dieses aber insbesondere bei größeren bzw. längeren Bauvorhaben zum Einsatz kommen.

→ **Empfehlung**

Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.

Hohe Ermächtigungsübertragungen und geringe Grade der Inanspruchnahme führen dazu, dass die Transparenz des städtischen Haushaltsplans schwindet. Der Haushaltsplan gibt keine verlässliche Auskunft mehr über die für ein Jahr geplanten investiven Auszahlungen und über deren voraussichtliche Höhe. Die Zahlen der vergangenen Jahre deuten darauf hin, dass im Haushaltsplan Ansätze stehen, die zu großen Teilen im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden und stattdessen in Folgejahre verschoben werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass Auszahlungen geleistet werden, deren Ermächtigungen aus Vorjahren übertragen wurden. Über diese Ermächtigungen geben die aktuellen Haushaltspläne keine Auskunft.

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 Kerken nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen jedoch nicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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.

Die **Gemeinde Kerken** hat keine strategischen Vorgaben im Hinblick auf die Akquise von Fördermitteln getroffen. Dies wäre aus Sicht der gpaNRW jedoch sinnvoll, um für alle beteiligten Organisationseinheiten Transparenz, aber auch Verbindlichkeit zu erzeugen.

Die Gemeinde Kerken ist Mitglied in einem Fördernetzwerk und erhält von dort Informationen. Im Jahr 2021 hat sie einen hausinternen Workshop unter externer Moderation durchgeführt, um zu evaluieren, welche Förderprogramme bislang und auch derzeit in Anspruch genommen worden sind und welche darüber hinaus bestehen. Im Ergebnis dieses Workshops wurde der Gemeinde Kerken bescheinigt, dass sie beim Fördermittelmanagement auf einem guten Stand ist. Kerken hat jedoch bislang keine Richtlinie, Dienstanweisung oder dergleichen für die Akquise von Fördermitteln erlassen.

Im Regelfall greift die Gemeinde Kerken nur auf Fördermittel zurück, wenn diese im Rahmen des Haushaltes geplant sind. Im Einzelfall werden jedoch auch anlassbezogen Förderprogramme in Anspruch genommen. Ein Beispiel dafür war die Förderung von mobilen Raumluftreinigungsgeräten an Schulen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln formulieren und anschließend eine Dienstanweisung oder Richtlinie erlassen, in der die jeweiligen Zuständigkeiten und Verfahren klar definiert sind. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Gemeinde Kerken gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche u. a. auf folgende Quellen zurück:

- Newsletter
- Kontaktpflege zu entsprechenden Banken

Die Beantragung der Fördermittel erfolgt dezentral durch die jeweils zuständigen Organisationseinheiten – überwiegend durch die Fachbereiche 2 – Bauen und Planen und 3 – Bürgerservice und öffentliche Ordnung; hier insbesondere für Schulträgerangelegenheiten.

Aus Sicht der gpaNRW kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess jedoch auf operativer Ebene helfen, strategische Zielvorgaben umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -diensten (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden.

- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Fördermittelanträge der Gemeinde Kerken wurden in der Vergangenheit lediglich in den Fällen abgelehnt, in denen das Fördermittelkontingent überzeichnet war. Ansonsten konnten Förderungen bis zu einer Quote von 100 Prozent in Anspruch genommen werden.

Die dezentralen Einheiten haben einen Überblick über ihre Förderprojekte. Ein Gesamtüberblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt der Gemeinde jedoch bislang. Ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kerken verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.

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.

Die **Gemeinde Kerken** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral in der Zuständigkeit der jeweiligen Organisationseinheiten. Diese sind auch für die Einhaltung von Fristen und Auflagen sowie deren Dokumentation jeweils selbst verantwortlich. Bei der fristgerechten Erstellung von Verwendungsnachweisen waren bislang keine Probleme zu verzeichnen. Die Politik wird über den jeweiligen Sachstand anlassbezogen informiert.

Es besteht auch keine zentrale Datenbank, aus der die aktuellen und geplanten Fördermaßnahmen sowie deren Sachstand entnommen werden kann. Auch die Einhaltung von Fristen könnte über eine zentrale Übersicht besser gewährleistet werden. Eine Auswertung kann gegenwärtig allenfalls über die Verbuchung in der eingesetzten Buchungssoftware gezogen werden, sofern die Maßnahmen im Haushalt separat abgebildet sind.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Die 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 und
- Zweckbindungsfristen.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Gemeinde Kerken bislang ebenfalls 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. Bislang berichtet die Kommune im Zuge der Projektabwicklungen an den Gemeinderat.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kerken sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Kerken hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher 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.

Kreditportfolio Kerken zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	2.528
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro**	200
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	28
Anzahl der Kreditgeber	4

* Davon aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ rund 0,17 Mio. Euro.

** Sämtlich aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“.

Die **Gemeinde Kerken** hat im Betrachtungszeitraum – ausgenommen die Aufnahme von Krediten aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – keine neuen Kredite aufnehmen müssen. Auch weiterhin plant die Gemeinde keine Neuverschuldung. Derzeit liegt das Hauptaugenmerk der Gemeinde daher auf der Tilgung bestehender Kreditverbindlichkeiten. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio der Gemeinde Kerken nicht.

Bisher hat die Gemeinde keine strategischen Festlegungen für das gemeindliche Kreditmanagement fixiert, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigener Aussage verfolgt die Gemeinde Kerken ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Auch wenn die Gemeinde Kerken zurzeit nicht auf die Aufnahme von Krediten angewiesen ist, kann sich ein Bedürfnis zur Finanzierung über Kreditaufnahme kurzfristig ergeben. Die Gemeinde sollte hierzu verbindliche Festlegungen treffen. Dies gilt auch dann, wenn Kerken bei der Aufnahme von Krediten auch künftig ausschließlich sicherheitsorientiert agieren will.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Gemeinde Kerken, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten ist festzulegen, welche Prioritäten die einzelnen Ziele haben.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören.
- Bestimmte **Finanzierungsinstrumente** (beispielsweise Kredite in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente) sollten geregelt sein. Die Gemeinde kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.

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

Die Gemeinde Kerken kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Kerken in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁵ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁶

Die Gemeinde Kerken hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Es bestehen jedoch allgemeine Grundsätze und Routinen, welche die Gemeinde im Rahmen ihres Kreditmanagements bereits berücksichtigt. So orientiert sich die Gemeinde bei der Aufnahme von Krediten nach eigener Aussage vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zwar hat die Gemeinde innerhalb des Betrachtungszeitraumes keine Kredite aufnehmen müssen, tendenziell legt Kerken jedoch Wert auf lange Zinsbindungsfristen und hohe Planungssicherheit. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Gemeinde generell auf Fremdwährungskredite oder Derivate. Nach eigener Aussage bemüht sich Kerken um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Gemeinde so minimieren.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Kerken haben sich auch diesbezüglich feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister der Gemeinde Kerken in Abstimmung mit dem Kämmerer. Der Gemeinderat wird über eine Kreditaufnahme und die Angebotsparameter bei der nächsten Gelegenheit nachträglich unterrichtet. Die Gemeinde Kerken holt vor einer Kreditaufnahme mehrere Angebote ein. Grundsätzlich werden neben den beiden Hausbanken auch wechselnde Kreditinstitute oder Makler zur Angebotsabgabe aufgefordert. Bei ihrer Angebotsauswertung berücksichtigt die Gemeinde Kerken nicht nur den geforderten Zinssatz, sondern auch andere Variablen wie die

¹⁵ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁶ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Laufzeit, die Zinsbindungsfrist oder das Kreditvolumen. Die Entscheidung dokumentiert die Verwaltung schriftlich und nimmt die entscheidungserheblichen Unterlagen zur Akte. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Kreditverträgen kann Kerken unmittelbar erteilen. In ihrem Jahresabschluss informiert die Gemeinde Kerken vertragsscharf über das Kreditportfolio und die bestehenden Einzelkredite.

1.4.5.2 Anlagemanagement

➔ Feststellung

Die Gemeinde Kerken hat seit 2016 von unterschiedlichen Anlageinstrumenten Gebrauch gemacht. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat Kerken bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und -anlagen der Gemeinde Kerken zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	8.488
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	1.856
davon Anteile am Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse in Tausend Euro	1.856
Ausleihungen in Tausend Euro	573

Die **Gemeinde Kerken** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Bisher hat die Gemeinde dies nicht für erforderlich gehalten.

Kerken hält überschüssige Liquidität überwiegend auf den Geschäftskonten. Um die Liquiditätskosten durch zuletzt zu entrichtende Negativ-Zinsen zu reduzieren, investiert die Gemeinde Kerken vorübergehende Liquiditätsüberschüsse in den Erwerb von Finanzanlagen. In der Vergangenheit hat sie dafür Anlageinstrumente wie festverzinsliche Termingelder oder Zinsanleihen genutzt. 2021 hat die Gemeinde Kerken ein Nachrangdarlehen an ein privates Energieunternehmen vergeben und im Haushaltsjahr 2022 Anteile an einem Investmentfonds erworben. Der Fonds ist in Anleihen in- und ausländischer Emittenten sowie Unternehmensanteile investiert. Die Investitionsvolumina der Gemeinde Kerken bewegen sich dabei zwischen 0,5 und bis zu 4,5 Mio. Euro.

Insbesondere Kommunen, die in regelmäßigen Abständen überschüssige Liquidität anlegen, sollten grundlegende strategische Festlegungen vornehmen. Dies gilt auch, wenn sie dabei sicherheitsorientiert operieren und riskante Geldanlagen vermeiden.¹⁷ In Anbetracht der regelmäßigen Anlageaktivität sollte die Gemeinde Kerken strategische Zielvorgaben sowie klare Verfahren und Entscheidungsbefugnisse regeln. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Kerken dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente er zulässt und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rah-

¹⁷ Vgl. dazu auch RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012 in der geltenden Fassung.

men zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁸ können Vorgaben getroffen werden.

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

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

Zwar hat die Gemeinde Kerken bisher keine Ziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements schriftlich fixiert. Dennoch existieren auch für das Anlagemanagement bereits feste Grundsätze, welche die Gemeinde Kerken berücksichtigt.

So besteht nach Aussage der Gemeinde Kerken Konsens zwischen der Verwaltung und dem Rat über den Vorrang der Anlageziele Sicherheit und Verfügbarkeit sowie nachrangig einer angemessenen Wirtschaftlichkeit der Geldanlagen. Nicht nur der Kernhaushalt legt überschüssige Liquidität an. Auch die als eigenbetriebsähnliche Einrichtung betriebenen Gemeindewerke der Gemeinde Kerken haben 2016 und 2017 Zinserträge aus der kurzfristigen Anlage von Barmitteln generieren können. Die Gemeinde achtet bei ihren Sicht- und Termineinlagen nach eigenen Aussagen darauf, dass die betreffenden Institute einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Alle öffentlichen-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken gehören solchen institutsbezogenen Sicherungssystemen an. Einlagen der Gemeinde Kerken sind hier mittelbar in voller Höhe geschützt. Der Anlagehorizont der Gemeinde überschreitet in der Regel nicht den Zeitraum von fünf Jahren. Die

¹⁸ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

abschließende Entscheidung über eine Geldanlage trifft der Bürgermeister oder sein allgemeiner Vertreter. Dabei vergleicht und bewertet die Verwaltung Angebote üblicherweise vor allem im Hinblick auf die Laufzeit und Verzinsung.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Kerken überträgt insbesondere im Bereich der investiven Auszahlungen viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Die investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt sie jedoch nur zu einem geringen Anteil in Anspruch. Die Haushaltspläne der Gemeinde bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	55	E1	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Gemeinde bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.	59
F2	Die Gemeinde Kerken nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise bestehen jedoch nicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	59	E2.1	Die Gemeinde Kerken sollte strategische Vorgaben für die Akquise von Fördermitteln formulieren und anschließend eine Dienstanweisung oder Richtlinie erlassen, in der die jeweiligen Zuständigkeiten und Verfahren klar definiert sind. Dadurch können die zuständigen Organisationseinheiten verstärkt für die Thematik sensibilisiert werden.	60
			E2.2	Die Gemeinde Kerken sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.	61
F3	Die Gemeinde Kerken verfügt über kein Instrument des Fördermittelcontrollings. Die Fördermittelbewirtschaftung bietet insofern noch Entwicklungspotenzial. Dennoch konnten in der Vergangenheit Rückforderungen vermieden werden, indem Auflagen eingehalten und Verwendungsnachweise fristgerecht eingereicht worden sind.	61	E3.1	Die Gemeinde Kerken sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.	61

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Gemeinde Kerken sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	62
F4	Die Gemeinde Kerken hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	62	E4	Wir empfehlen der Gemeinde Kerken, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.	63
F5	Die Gemeinde Kerken hat seit 2016 von unterschiedlichen Anlageinstrumenten Gebrauch gemacht. Strategische Anlageziele und Rahmenbedingungen hat Kerken bisher jedoch nicht schriftlich fixiert.	65	E5	Die Gemeinde Kerken sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	66

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Kerken 2015	Kerken 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	101,3	99,03	99,03	105	107	107	121	9
Eigenkapitalquote 1	49,8	49,58	23,94	32,69	38,14	40,20	49,58	10
Eigenkapitalquote 2	78,8	80,79	53,33	60,60	69,42	74,24	80,79	10
Fehlbetragsquote	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß							
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	52,7	48,27	17,67	28,09	35,23	43,63	48,43	10

Kennzahlen	Kerken 2015	Kerken 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	11,0	11,36	5,40	8,41	10,12	10,65	11,36	9
Drittfinanzierungsquote	59,4	43,74	37,16	48,41	66,20	70,74	85,20	9
Investitionsquote	177,8	107	80,64	117	166	220	236	10
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	100,0	102	84,03	95,01	101	104	115	10
Liquidität 2. Grades	304,4	212	39,80	181	198	251	2.041	10
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	3		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,5	4,44	1,53	2,82	4,91	5,89	13,84	10
Zinslastquote	1,1	0,41	0,04	0,34	0,41	1,16	1,62	9
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	58,7	56,41	40,40	56,14	61,32	66,19	71,87	9
Zuwendungsquote	5,3	15,84	9,21	11,44	13,93	17,16	33,98	9
Personalintensität	18,6	18,57	14,49	16,01	17,44	19,37	25,59	9
Sach- und Dienstleistungsintensität	30,6	28,78	9,42	19,52	21,93	25,15	28,78	9
Transferaufwandsquote	32,5	35,51	35,51	39,50	40,41	42,77	50,83	9

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) Kerken in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	619	1.424	1.330	1.728	301	
Gewerbesteuern	3.392	4.438	3.976	4.247	3.858	3.982
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.330	6.734	7.033	6.684	7.421	6.840
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	311	401	443	479	510	429
Ausgleichsleistungen	623	640	663	677	589	639
Schlüsselzuweisungen	1.129	727	1.776	1.662	1.936	1.446
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	109	0	22
Erstattung aus der Abrechnung der Einheitslasten	134	85	-60	192	0	70
Summe der Erträge	11.920	13.024	13.831	14.052	14.314	13.428
Gewerbesteuerumlage	277	357	342	341	347	333
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	265	340	284	0	23	182
Allgemeine Kreisumlage	3.882	3.851	4.201	4.688	4.368	4.198
Summe der Aufwendungen	4.423	4.548	4.827	5.029	4.738	4.713
Saldo	7.497	8.476	9.004	9.023	9.576	8.715

Tabelle 4: Eigenkapital Gemeinde Kerken in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	46.458	47.043	48.462	49.794	51.376	51.602
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital 1	46.458	47.043	48.462	49.794	51.376	51.602
Sonderposten für Zuwendungen	15.593	15.722	18.907	19.372	21.438	21.234
Sonderposten für Beiträge	10.863	10.726	10.605	10.391	11.620	11.241
Eigenkapital 2	72.915	73.491	77.975	79.558	84.434	84.076
Bilanzsumme	93.141	96.044	97.286	99.070	103.822	104.071

Tabelle 5: Verbindlichkeiten Gemeinde Kerken in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	4.881	4.752	4.548
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	79
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.013	1.816	1.068
Sonstige Verbindlichkeiten	200	500	423
Erhaltene Anzahlungen	2.583	4.119	1.709
Gesamtverbindlichkeiten	8.677	11.188	7.826

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gemeinde Kerken in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	8.024	6.187	6.800
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	44	1	1
Forderungen gegenüber Sondervermögen	9	3	8
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	26	17	18

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	7.997	6.201	6.809

*Gemeindewerke Kerken

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Gemeinde Kerken in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	955	619	1.424	1.330	1.728	301
Gewerbesteuer	3.212	3.392	4.438	3.976	4.247	3.858
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.003	6.330	6.734	7.033	6.684	7.421
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	246	311	401	443	479	510
Schlüsselzuweisungen vom Land	323	1.129	727	1.776	1.662	1.936
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	613	758	724	603	979	589
Summe der Erträge	10.397	11.920	13.024	13.831	14.052	14.314
Steuerbeteiligungen	634	542	697	626	341	370
Allgemeine Kreisumlage	3.613	3.882	3.851	4.201	4.688	4.368
Summe der Aufwendungen	4.247	4.423	4.548	4.827	5.029	4.738
Saldo der Bereinigungen	6.150	7.497	8.476	9.004	9.023	9.576
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	566	217
Bereinigtes Jahresergebnis	-5.195	-6.878	-7.052	-7.674	-7.860	-9.492
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.683	-1.857	-2.479	-2.665	-4.297

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bereinigtes Jahresergebnis	-5.195	-6.878	-7.052	-7.674	-7.860	-9.492
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	835	-681	-909	-623	-796	-530
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-190	-182	-198	-216	-242	-240
Jugendamtsumlage	2.125	2.389	2.301	2.490	3.228	3.484
Saldo aus Sozialleistungen	-1.479	-3.252	-3.408	-3.329	-4.266	-4.255
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-3.716	-3.626	-3.644	-4.345	-3.595	-5.237
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	90	72	-629	121	-1.522

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kerken 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 Kerken** führt den Großteil ihrer **Vergabeverfahren** nicht selbst durch, sondern beauftragt bei Vergaben ab 10.000 Euro Auftragswert regelmäßig eine **privatrechtliche Gesellschaft, die Gesellschaft für Kommunallogistik mbH (KomLog)**. Im Unterschwellenbereich ist die KomLog nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden. Wir empfehlen, interne Regelungen für die Abläufe innerhalb der Gemeinde zu treffen. Das erhöht die Transparenz der Verfahren.

Eine **verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben findet** in der Gemeinde Kerken **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. Diese können beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen oder Schadensersatzklagen entstehen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Die Gemeinde sollte im Sinne ihrer eigenen **Dienstanweisung zur Korruptionsprävention** handeln und das **Vier-Augen-Prinzip** stärker forcieren, als es bislang der Fall war. Die Dienstanweisung ist gut geeignet, den Korruptionsschutz in der Gemeinde sicherzustellen, wenngleich die Kommune sie inhaltlich aktualisieren sollte. Im Arbeitsalltag ist sie den Mitarbeitenden noch nicht ausreichend präsent.

Auch das **Sponsoring** greift die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention auf. Dabei sollte die Gemeinde noch konkretere Arbeitsabläufe vorgeben.

Wir haben in der Gemeinde Kerken die **Abweichungen der Abrechnungsbeträge** von den ursprünglichen **Auftragswerten** der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Gemeinde liegt hier im Vergleichsjahr im unteren bis mittleren Bereich.

Sie kann ihre Abweichungsquote stabilisieren und Kostenabweichungen nach der Auftragserteilung entgegenwirken, indem sie ein **Nachtragsmanagement** etabliert. Hierzu sollte die Gemeinde Kerken Nachträge förmlich beauftragen und die Gründe für Nachtragsleistungen analysieren.

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 Kerken aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

2.3 Organisation des Vergabewesens

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

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Feststellung

Die Gemeinde Kerken hat die formale Durchführung der meisten Vergaben an eine Gesellschaft des privaten Rechts ausgegliedert. Über konkrete Regelungen zum Umgang mit den Vergaben verfügt sie nicht. Daraus ergeben sich aus unserer Sicht Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Transparenz, der Gleichbehandlung und somit auf dem Gebiet der Korruptionsprävention.

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

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

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

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

Die **Gemeinde Kerken** wickelt den überwiegenden Teil ihrer Vergaben über die Gesellschaft für Kommunallogistik mbH (KomLog) ab. Kleinere Beschaffungen bis zu einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro brutto vergibt die Kommune im Wege eines Direktauftrags selbst. Sie nutzt damit die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze nicht vollumfänglich aus. Diese erlauben Direktaufträge bis zu einem Nettoauftragswert in Höhe von 25.000 Euro. Dadurch stärkt die Gemeinde den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

Die Fachbereichsleitungen können Aufträge bis zu einem geschätzten Auftragswert von 5.000 Euro brutto ohne Zustimmung des Bürgermeisters erteilen. Bei höheren Auftragssummen unterzeichnet der Bürgermeister die Aufträge selbst.

Weitere Regelungen für die Durchführung der Beschaffungen als Direktauftrag hat die Gemeinde nicht getroffen. Auch für Direktaufträge sind Vorgaben sinnvoll. Diese können beispielsweise

- die Anzahl der einzuholenden Angebote,
- die Auswahl der Unternehmen und
- die Dokumentation des Beschaffungsvorgangs

konkretisieren. Dadurch schafft die Gemeinde Handlungssicherheit. Unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention dienen die Regelungen auch dem Schutz der Beschäftigten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte für die als Direktauftrag abgewickelten Beschaffungen konkrete Regelungen treffen. Das betrifft insbesondere die Anzahl der einzuholenden Angebote, die Auswahl der Unternehmen sowie die Dokumentation.

Die Gemeinde Kerken verfügt im Bereich des Auftragswesens über die „Dienstanweisung gemäß § 31 GemHVO – Erteilung von Aufträgen / Bewirtschaftungsbefugnis“ vom 01. Juli 2018. Hier ist anzumerken, dass sich die benannte Rechtsgrundlage inzwischen geändert hat. Sie ist nunmehr in den § 26 KomHVO¹⁹ übergegangen.

Das einseitige Papier bestimmt ferner gemäß dem Wortlaut der gesetzlichen Grundlage:

- Das Schrifterfordernis bei der Auftragserteilung,
- die Prüfung, ob Haushaltsmittel zur Verfügung stehen mit Verweis auf mögliche über- und außerplanmäßige Ausgaben, ohne diese näher zu bestimmen,
- die Beteiligung der Finanzbuchhaltung bei allen Beschaffungen, die 500 Euro überschreiten,
- die Vergabebestimmungen des Innenministeriums und
- die Zeichnungsbefugnisse der Beschäftigten.

Damit liegt hier keine Dienstanweisung im Sinne einer Arbeitshilfe für die vollumfängliche Abwicklung der Vergabeverfahren vor. Konkrete Tatbestände greift die Dienstanweisung nicht auf. Sie geht nicht auf die oben bereits dargestellten Wertgrenzen zur Erteilung von Aufträgen ein, sondern wiederholt vielmehr den gesetzlichen Wortlaut.

Auch die oben genannte Wertgrenze, ab denen die Zuständigkeit der KomLog eintritt, ist nicht schriftlich fixiert. Die Dienstanweisung verweist nicht auf die KomLog, obwohl sie im Jahr 2018 die Vergabeverfahren für die Gemeindeverwaltung bereits übernommen hatte.

¹⁹ Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW) vom 12.12.2018

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kerken sollte eine Dienstanweisung schaffen, in der sie die einzelnen Handlungsschritte der Vergabeverfahren nachvollziehbar beschreibt. Dabei sollte sie die Zuständigkeiten und Aufgabenabgrenzung zwischen der Gemeinde und der KomLog eindeutig festlegen.

Die gpaNRW stellt auf ihrer Homepage eine aktuelle Musterdienstanweisung zur Verfügung.²⁰ Daran kann sich die Gemeinde Kerken orientieren.

Für die formale Durchführung der Vergabeverfahren ab 10.000 Euro brutto beauftragt die Gemeinde Kerken die KomLog. Sie organisiert als private Gesellschaft nicht nur die Vergabeverfahren der Gemeinde, sondern tritt auch als Auftraggeberin, Rechnungsempfängerin und im Bereich der Bauvergaben als Bauherrin auf.

Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze schließt Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts explizit aus ihrem Geltungsbereich aus. Das Unterschwellenvergaberecht greift also nicht. Damit erfolgt der überwiegende Teil der Ausschreibungen für die Gemeinde Kerken nicht nach den Maßgaben des öffentlichen Vergaberechts.

Im Oberschwellenbereich sieht das GWB²¹ hingegen in § 99 Nr. 2 vor, dass auch juristische Personen des privaten Rechts öffentliche Auftraggebende sind, wenn sie im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen und überwiegend öffentlich finanziert sind. Bei EU-Verfahren müsste sich daher auch die KomLog an das Vergaberecht halten. Im Betrachtungszeitraum gab es in Kerken allerdings keine solchen Vergaben.

Seit dem Jahr 2000 übernimmt die KomLog die formale Durchführung der Vergabeverfahren als Dienstleisterin nicht nur für Kerken, sondern auch für fünf weitere Kommunen aus dem Kreis Kleve. Die Gemeinden stellen über diesen Weg sicher, dass Auftragsvergabe und Auftragsdurchführung organisatorisch voneinander getrennt sind. Außerdem ist die KomLog in der Lage, vergaberechtliches Fachwissen zu bündeln.

Ein weiteres Ziel bei Gründung der KomLog war es, Bedarfe aller teilhabenden Kommunen zu bündeln. Laut Auskunft aus der Gemeindeverwaltung hat dies in der Vergangenheit allerdings nur in Ausnahmefällen funktioniert. So wurde zum Beispiel übergreifend die Abfallentsorgung vergeben.

Bislang konnten gemeinsame Bedarfe nicht gebündelt werden. Dies hing sowohl mit den unterschiedlichen Zeitpunkten der Bedarfsfeststellung als auch mit den verschiedenen Anforderungen an den jeweiligen Beschaffungsgegenstand zusammen.

Durch höhere Abnahmemengen ließen sich allerdings insbesondere im Bereich der Lieferleistungen potenziell günstigere Einzelpreise erzielen. Das bestätigte auch die Gemeindeverwaltung selbst. Hier bleibt also ein guter Synergie-Effekt des Gesellschafter-Prinzips ungenutzt.

²⁰ siehe <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-vergabedienstanweisung>

²¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte zusammen mit den anderen Gesellschafterinnen der KomLog ihre Bedarfe besser bündeln, um Synergien zu erzielen.

Zur Umsetzung einer Maßnahme stellen die Fachbereiche zunächst einen intern oder von externen Ingenieurbüros kalkulierten Mittelantrag an den Rat. Dieser genehmigt den Haushaltsansatz entsprechend, bevor der Fachbereich zusätzlich zur Kalkulation einen Zeitplan aufstellt. Für das Leistungsverzeichnis engagiert die Gemeinde regelmäßig Planungsbüros. Anschließend übernimmt die KomLog die formale Ausschreibung.

Dabei ist die KomLog in der Lage, den Transparenz-Vorgaben aus dem Vergaberecht zu entsprechen. Dies allerdings nur in dem Maß, wie es die Gemeinde als Leistungsnehmerin vorgibt. Hier hat die Gemeinde Kerken noch keine eigenen Vorgaben und Standards.

Auf Wunsch der Gemeinde Kerken führt die KomLog besonders häufig unabhängig vom Auftragswert beschränkte Ausschreibungen durch. Darin sieht die Gemeinde Kerken den Vorteil, dass sie bei dieser Ausschreibungsart größeren Einfluss darauf hat, wer sich bewirbt und kann bevorzugt auch regionale Unternehmen einsetzen.

Insbesondere im Bereich der Dienstleistungen könnte die Gemeinde die Effizienz ihrer Verfahren steigern, indem sie Rahmenverträge für immer wieder benötigte Leistungen abschließt. Zulässig sind dafür Laufzeiten von bis zu sechs Jahren. Die Gemeinde hat die Möglichkeit, hierfür nicht nur den Preis in die Wertung aufzunehmen, sondern zusätzliche Anforderungen an die Qualität der Leistung zu stellen. Darüber kann sie zum Beispiel Reaktionszeiten und Erreichbarkeiten steuern.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte analysieren, welche Leistungen sie wiederkehrend vergibt und diese künftig gebündelt als Rahmenverträge ausschreiben.

Aus unserer Sicht ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Bietenden richtet. Daher ist dieses Verfahren aus Gründen der Transparenz und im Regelfall auch aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhaft.²² Eine Beschränkung auf regionale Anbietende bewirkt zudem eine gesteigerte Korruptionsgefährdung und begünstigt Absprachen zwischen den Bietenden. Die KomLog bietet den Kommunen an, die Bietendenlisten zu erweitern, um der regionalen Beschränkung entgegenzuwirken. Die Gemeinde Kerken ließ diese Erweiterung in der Vergangenheit regelmäßig zu. Sie hat aber keine Kenntnis darüber, ob und in welchem Umfang die KomLog die Listen dann tatsächlich ergänzt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte sich mit der KomLog abstimmen, wie sie im Vorfeld der Ausschreibungen Kenntnis von den tatsächlich zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen erlangt.

²² 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

Die KomLog führt während der Bindefrist regelmäßig Nachverhandlungen. Bei Vergabeverfahren ab 100.000 Euro netto geschätztem Auftragswert nehmen auch Vertretungspersonen der Gemeinde selbst an den Verhandlungen teil. In der Regel verhandelt die KomLog auf Wunsch der Gemeinde nur mit den drei besten Bietenden.

Solche Nachverhandlungen sind im öffentlichen Vergaberecht nicht zulässig. Laut Auskunft der Gemeinde führen die Verhandlungsgespräche regelmäßig dazu, dass den Bietenden der Auftragsgegenstand klarer würde und sie selbst Potenziale für Einsparungen ausfindig machen. Missverständnisse könnten aufgeklärt und Termine abgestimmt werden. Die Bietenden könnten innerhalb von zwei Tagen nach dem Termin noch Preisnachlässe oder Skonti in ihre Angebote aufnehmen.

Nach Ablauf der zwei Tage erhalten die Bietenden mit dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag. Hierzu gibt die Gemeinde nach Erhalt der neuen Angebote einen Preisspiegel mit Vergabevorschlag ab. Die KomLog vergibt den Auftrag dann entsprechend.

Da dieses Verfahren den Bietenden schon seit über 20 Jahren bekannt ist, gehen wir davon aus, dass sie bei ihren ursprünglichen Angeboten bereits einen „Nachverhandlungsspielraum“ eingepreist haben. Der tatsächliche Effekt dieses Verfahrens ist somit fraglich und nur schwer nachweisbar.

Die KomLog führt jeweils Einzelgespräche. Viele Bietende lädt sie gar nicht zu den Nachverhandlungen ein. Daher könnte es dazu kommen, dass im Anschluss an die Nachverhandlungen nicht mehr alle denselben Wissenstand haben. Das ist im Rahmen der Kommunikation mit den Bietenden während der Angebotsfrist nicht der Fall.

Außerdem verweisen wir auf den Abschlussbericht des Innenministeriums NRW vom März 2006 über das Scheitern des Modellversuchs zur Befreiung von den Vorschriften der VOB Teil A²³. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die mit Nachverhandlungen erzielbaren Einspar-effekte 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.

➔ **Empfehlung**

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

Abnahmen und Abnahmeprotokolle fertigt die KomLog förmlich an. An den Abnahmetermeninen nimmt jeweils eine Vertretungsperson der Gemeinde teil. Rechnungen begleicht die KomLog erst, nachdem sie von der Kommune geprüft und ihrerseits an die KomLog gezahlt wurden.

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

²³ 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>

Ein zusätzlicher Aspekt, den die gpaNRW beleuchtet hat, ist die Korruptionsprävention bei der KomLog. Die „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Kerken“ vom 12.09.2007²⁴ gilt nicht für die Beschäftigten der KomLog.

Der Vergabebereich zählt zu den korruptionsgefährdeten Bereichen. Sollte es bei der Vergabedurchführung durch die KomLog zu einem Korruptionsverdachtsfall kommen, ist abzusehen, dass hieraus sowohl ein wirtschaftlicher Schaden für die Gemeinde als auch ein Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Gemeinde als Auftraggeberin entstehen kann.

Die KomLog hat im Jahr 2002 die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Gemeinde Wachtendonk für ihre Beschäftigten übernommen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte prüfen, ob die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der KomLog ihren eigenen Vorgaben entspricht und ggf. eine Anpassung vornehmen.

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 kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.²⁵

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kerken beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²⁶ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁷ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

²⁴ Darauf gehen wir noch einmal dezidiert im Kapitel „Allgemeine Korruptionsprävention“ ein

²⁵ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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

²⁷ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

Die **Gemeinde Kerken** 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.

Die politischen Gremien sind an der Entscheidung beteiligt, ob eine Vergabe überhaupt umgesetzt werden soll. Danach bindet die Verwaltung Gremien nur ein, wenn nicht der Mindestbieter oder die Mindestbieterin den Zuschlag erhält.

Ein Mehr-Augen-Prinzip entsteht durch die verschiedenen Stationen der Bauvergaben: Zusätzlich zu den Mitarbeitenden der Gemeinde sind auch Ingenieurbüros für die fachtechnische Planung und die KomLog für die Vergabe zuständig.

Die Prüfung der Vergaben ist aus Gründen der Korruptionsprävention dennoch dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Die Spielräume, in denen Mitarbeitende der Gemeinde alleine agieren können, sind in Kerken aufgrund der verschiedenen beteiligten Stellen relativ gering. Es fehlen der Handlungsrahmen und die Orientierung für ein rechtskonformes Handeln.

Für den Umgang mit Nachträgen und außerplanmäßigen Ausgaben gibt es keine Regelungen. Inhaltlich prüfen die Ingenieurbüros und die Mitarbeitenden die Nachträge, eine vergaberechtliche Prüfung findet allerdings nicht statt.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte konkrete Regelungen schaffen, die die am Vergabeverfahren Beteiligten unterstützen, im Rahmen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu handeln und dabei den Korruptionsschutz zu beachten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss tagt einmal jährlich und prüft in unregelmäßigen Abständen dabei auch einzelne Vergabeverfahren. Zuletzt ist dies laut Aussage der Verwaltung vor etwa vier Jahren vorgekommen. Diese Form der stichprobenhaften Überprüfung kann keine verfahrensbegleitende Prüfung ersetzen.

Auch ohne Verpflichtung zur Einrichtung einer Rechnungsprüfung ist die Verwaltung haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

Darüber hinaus wickeln die Kommunen viele Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Die Zuwendungsgebenden binden die Mittelbewilligung im Regelfall an konkrete vergaberechtliche Vorschriften. Hält die Gemeinde diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittlerückforderungen. Das kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen führen. Dabei ist es unerheblich, ob die Gemeinde das Vergabeverfahren selbst durchgeführt oder jemand anderes (die KomLog) damit beauftragt hat.

Die Gemeinde Kerken verzichtet durch ihre Zusammenarbeit mit der KomLog bereits auf einen großen Teil des schützenden Rahmens des Vergaberechts. Es ist daher umso wichtiger, eine

fachliche Prüfung der Verfahren zu implementieren. Damit vergrößert sich der Einfluss der Gemeinde auf Ihre eigenen Verfahren. Ferner könnte die Gemeinde die Prüfungsberichte auch dem Rat und damit der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

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 Kerken die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.

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 Kerken verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Die umfangreichen Änderungen des KorruptionsbG in den Jahren 2014 und im Juni 2022 hat sie noch nicht in die Dienstanweisung eingearbeitet. Außerdem ist sie stellenweise zu allgemein gehalten und innerhalb der Behörde weitgehend unbekannt. Die Veröffentlichungspflichten aus dem KorruptionsbG sind nicht verbindlich geregelt.

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 KorruptionsbG²⁸ 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 Vier-Augen-Prinzip 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 Kerken** verfügt mit der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Gemeinde Kerken“ vom 12. September 2007 über eine gute Dienstanweisung. Der Aufbau und die Struktur sind schlüssig. So gliedert sie sich in die Bereiche:

- Definition von Korruption,
- korruptionsgefährdete Bereiche,
- Verhaltensregeln,
- Indikatoren für Korruptionsverdacht und
- das Vier-Augen-Prinzip als wesentliches Instrument zur Prävention.

Damit bildet sie die Korruptionsprävention umfangreich ab und stellt die Sensibilisierung und den Schutz der Mitarbeitenden in den Vordergrund. Während die Dienstanweisung selbst noch recht allgemein gehalten ist, bietet die Anlage 1 zur Dienstanweisung im Wege eines FAQ-Katalogs noch weitere konkrete Definitionen und Handlungshilfen. Dabei erhebt sie ausdrücklich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Das ist wichtig, da ein solcher Katalog niemals alle möglichen Fälle benennen kann.

Der FAQ-Katalog ist aus unserer Sicht eine gute Methode, um den Beschäftigten die Gefährdung der Korruption plastisch vor Augen zu führen. Interessierte oder verunsicherte Beschäf-

²⁸ 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)

tigte können mit dieser Anlage zur Dienstanweisung aufgrund der konkreten Beispiele einen guten Überblick über die Indikatoren bei Korruptionsverdacht und Maßnahmen zur Korruptionsprävention bekommen.

Die korruptionsgefährdeten Bereiche greift die Dienstanweisung nur teilweise auf. So gibt es eine Auflistung unter Ziffer 3. Die Gemeinde könnte die Auflistung noch um Bereiche mit häufigen Außenkontakten erweitern. Vor allem aber benennt die Dienstanweisung keine konkreten Stellen oder Fachbereiche. Diese zu identifizieren schreibt der § 10 KorruptionsbG allerdings vor. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellen- oder Gefährdungsanalyse an.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollte die Gemeinde 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-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Wir empfehlen, die Beschäftigten aktiv in die Analyse einzubinden und sie selbst zu ihrer Korruptionsgefährdung zu befragen.

Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt Kerken nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen, sondern bietet den Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen. Dabei sollte die Kommune die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.

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

Inhaltliche Schwächen finden sich bei den Gesetzesverweisen in der Dienstanweisung. Das KorruptionsbG wurde seit 2007 mehrfach aktualisiert, zuletzt im Juni 2022. Die Paragraphen haben sich dabei verändert. Das betrifft insbesondere die Ziffer 8 der Dienstanweisung zur In-

formationsstelle des Landes. Diese Informationsstelle führte bis zum 31. Mai 2022 das Vergaberegister. Dieses Vergaberegister enthielt Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

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.

Diese Anfragen sind in der Dienstanweisung der Gemeinde Kerken konkret unter Ziffer 8 geregelt. Die zuständigen Beschäftigten sind dort namentlich benannt. Allerdings sind beide Benannten nicht mehr im Dienst, so dass der Abschnitt auch unabhängig von den geänderten gesetzlichen Regelungen einer Überarbeitung bedarf.

Seit dem 01. Juni 2022 besteht gemäß § 6 WRegG²⁹ 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. Inzwischen erfolgt diese Abfrage über die KomLog.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte ihre Dienstanweisung insbesondere entsprechend der geänderten Regelungen und Bezüge zum KorruptionsbG aktualisieren und dabei die Praxis abbilden.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die 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 Kerken sieht vor, dass der Bürgermeister im Verdachtsfall unmittelbar zu informieren ist. Hierfür ist aber kein konkreter Weg vorgegeben. Die Hemmschwelle ist dadurch relativ hoch, weil zum einen der unmittelbare Kontakt zur höchsten Hierarchieebene vorgesehen ist und es zum anderen kein Angebot gibt, den Kontakt zu herzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte die Hemmschwelle zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen senken.

Hierzu sollte die Gemeinde zumindest die Form der Kontaktaufnahme in ihrer Dienstanweisung benennen (z.B. persönliches Gespräch, E-Mail, Formular). Noch besser wäre eine E-Mail-Funktionsadresse zur Meldung von Verdachtsfällen.

Grundsätzlich dürfen nach dem BeamtStG³⁰ und dem TVöD³¹ die Bediensteten keine Vergünstigungen annehmen. Eine Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen nur mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Diese Ausnahmen sind bei

²⁹ 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)

³⁰ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern

³¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

der Gemeinde Kerken in Ziffer 4 der Dienstanweisung relativ eng gefasst. Sie beschränken sich auf Massenwerbeartikel und 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 Euro bis 20 Euro für die Annahme solcher Artikel zu definieren. Bei der Bewirtung hat die Gemeinde diese konkrete Beschränkung bereits auf angemessene Weise (20 Euro) vorgenommen.

Die Annahme anderer Geschenke und Zuwendungen ist 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 konkrete Beschreibung der Kontaktaufnahme senken.

Laut Aussage der Gemeindeverwaltung ist die Dienstanweisung nebst Anlagen für alle Beschäftigten leicht zugänglich in einem Verzeichnis zu finden. Die Mitarbeitenden erhalten allerdings keinen Hinweis auf die Dienstanweisung. Sie ist nicht der gesamten Verwaltung präsent und findet sich nicht vollständig in den Arbeitsabläufen der einzelnen Fachbereiche wieder.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeindeverwaltung sollte die Dienstanweisung allen Beschäftigten zum Anfang ihrer Dienstzeit vorlegen. Ferner sollte sie in regelmäßigen Abständen, am besten einmal jährlich, auf die Dienstanweisung hinweisen oder Schulungen durchführen, um alle Beschäftigten für das Thema zu sensibilisieren.

Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über folgende Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Zu den Mitgliedern der Gremien der Kommune zählen neben den Ratsmitgliedern auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form, zum Beispiel auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen.

Die Verpflichtung der Ratsmitglieder, diese Angaben zu machen, ist in § 8 der Hauptsatzung der Gemeinde Kerken geregelt. Sie bezieht sich allerdings nur auf Mitgliedschaften und Funktionen von Institutionen, die sich auf dem Gemeindegebiet befinden. Das KorruptionsbG macht

diese Einschränkung nicht. Die Veröffentlichungspflicht greift die Gemeinde in ihrer Hauptsatzung nicht auf.

Der Veröffentlichungspflicht kommt die Gemeinde Kerken dennoch teilweise nach. Die Informationen finden sich im Ratsinformationssystem auf der Homepage der Gemeinde. Die Gemeinde erklärte auf Nachfrage, dass eine Mitarbeiterin 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.

Der ausgeübte Beruf findet sich unter den Angaben allerdings nicht. Außerdem sind nur die Daten der Ratsmitglieder, nicht aber die der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger öffentlich. Letztere tauchen nur namentlich auf.

Das liegt sicherlich auch an einer fehlenden Regelung für die Offenlegung. Mit einer konkreten Regelung kann die Gemeinde Kerken gewährleisten, dass sie die Daten vollständig erfasst und veröffentlicht. Zudem trägt eine solche Regelung auch zu einem höheren Grad an Transparenz bei, wenn die Gemeinde somit alle Gremienmitglieder auf einer einheitlichen Grundlage zur Veröffentlichung auffordert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht der Gremienmitglieder konkret regeln und die gesetzlichen Grundlagen benennen. Möglich ist dies zum Beispiel über eine Erweiterung der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention oder der Hauptsatzung.

Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW besteht ferner die Pflicht für den Bürgermeister, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG NRW³² vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand noch fünf Jahre lang anzeigepflichtig.

Namentlich wären dies nach § 49 Abs. 1 LBG:

- die Übernahme eines Nebenamtes,
- 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.

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

³² Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW)

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.

Für die Anzeigepflicht gibt es keine dienstliche Regelung, wenngleich der Bürgermeister der Pflicht regelmäßig nachkommt.

Hier sollte die Gemeinde Kerken im Sinne der Transparenz eine verbindliche Regelung treffen, um eine jährliche Aktualisierung sicherzustellen. Ferner sollte die Gemeindeverwaltung prüfen, ob sie die Nebentätigkeiten des Bürgermeisters nach § 8 KorruptionsbG nicht ebenso im Ratsinformationssystem veröffentlichen will, wie die Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Gremienmitglieder der Gemeinde nach § 7 KorruptionsbG. Damit könnte sie die Transparenz erhöhen und somit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger stärken.

→ Empfehlung

Die Gemeinde sollte die Umsetzung der Anzeigepflicht der Nebentätigkeiten gemäß §§ 8 und 9 KorruptionsbG des Bürgermeisters konkret regeln. Auch diesen Ablauf kann sie in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention abbilden.

Die neue **EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern**³³ 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.

Es sieht vor, dass Kommunen ein internes Hinweisgebersystem implementieren sollen. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Die Richtlinie sieht ein mehrstufiges Meldesystem aus interner Meldung, externer Meldung und Offenlegung vor. Die Meldekanäle müssen die Kommunen so konzipieren, einrichten und betreiben, dass die Identität des Hinweisgebers oder der Hinweisgeberin und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitenden der Zugriff darauf verwehrt wird.

Die **Gemeinde Kerken** hat die Umsetzung der Richtlinie noch nicht avisiert. Sie sollte sich allerdings zeitnah mit der Thematik des Hinweisgeberschutzgesetzes auseinandersetzen und ein entsprechendes Hinweisgebersystem mit konkreten Arbeitsabläufen entwickeln. In absehbarer Zeit wird es verpflichtend sein, ein solches System vorzuhalten.

³³ 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

Das Sponsoring ist bei der Gemeinde Kerken über einen Abschnitt in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und einen Muster-Sponsoring-Vertrag geregelt. Die Regelungen sind sehr allgemein gehalten. Eine Haftungsbegrenzung für die Gemeinde und die Beteiligung des Fachbereichs für Finanzen erfolgte bislang nicht.

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.

In der **Gemeinde Kerken** gab es 2019 mit dem Kerkener Kultursommer und 2021 mit dem SOLO Run zwei jeweils sehr öffentlichkeitswirksame Events, die die Gemeinde mit Sponsoring finanziert hat. Insoweit sind etwaige Regelungen für Kerken durchaus notwendig.

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention behandelt das Sponsoring unter Ziffer 10 und einem Muster-Sponsoring-Vertrag als Anlage 2. Darin sind einige gute Regelungen enthalten, die Transparenz schaffen und Sponsoringleistungen in einen weitgehend rechtssicheren Rahmen setzen.

Die Dienstanweisung definiert Sponsoring und setzt den Umgang mit Sponsoring in ein Verhältnis zur Korruptionsprävention. Ferner nennt sie Leitlinien, um Korruptionsverdacht in diesem Zusammenhang zu vermeiden. Diese beziehen sich insbesondere auf:

- den offenen Umgang mit Sponsoringleistungen,
- die Außenwirkung des Sponsorings,
- die genaue Definition von Leistung und Gegenleistung,

- die Zustimmungsregelung und
- etwaige Vertragsregelungen.

Diese Inhalte sind tatsächlich grundlegend für ein für alle Seiten gewinnbringendes Sponsoring. Allerdings sind sie sehr allgemein gehalten. Sie geben keine konkreten Handlungsvorgaben, sondern eine Philosophie vor. Insbesondere die beiden erstgenannten Punkte sind nicht konkret genug. Daraus ergeben sich Fragen wie:

- Was ist ein offener Umgang mit Sponsoringleistungen?
- Wie kann die Gemeinde den offenen Umgang gewährleisten?
- Über welches Medium kann die Gemeinde das Sponsoring publik machen?
- Was ist die Außenwirkung des Sponsorings?
- Wie kann die Gemeinde die Außenwirkung beeinflussen?

Solche Fragen bleiben unbeantwortet. Wir empfehlen daher, die Regelungen zu konkretisieren. Der offene Umgang kann über einen jährlichen Bericht mit allen Sponsoringleistungen des vergangenen Jahres erfolgen, um mehr Transparenz zu schaffen. Diesen sollte die Gemeinde zumindest dem Rat vorlegen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte den Rat jährlich genau über die erfolgten Sponsoringleistungen informieren.

Auch auf die Außenwirkung kann die Gemeindeverwaltung näher eingehen. Dazu sollte sie sich im Vorfeld die Frage stellen, welche Außenwirkung sie erzielen und welche sie ausschließen will. Darauf basierend kann sie konkrete Anforderungen an Sponsoringfelder, -arten und auch -gebende richten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte die Ausführungen zu ihren eigenen Anforderungen ans Sponsoring in der Dienstanweisung konkretisieren.

Der Bürgermeister muss gemäß der Dienstanweisung jeder Sponsoring-Vereinbarung zustimmen, die ein Geschäft der laufenden Verwaltung betrifft. Ansonsten ist der Beschluss des Rates einzuholen. Damit wahrt die Gemeinde das Vier-Augen-Prinzip. Die Fachbereiche können die Sponsoring-Akquise dennoch dezentral durchführen.

Aus unserer Sicht ist diese Regelung zu wenig konkret, um eine Arbeitshilfe darzustellen. Der Sammelbegriff „Geschäft der laufenden Verwaltung“ kann operativ bei den Mitarbeitenden zu Verunsicherung führen. Wir empfehlen daher eine Staffelung, die sich am Wert des Sponsorings orientiert.

Beispielsweise könnte die Gemeinde folgende Wertgrenzen etablieren:

Wert	Entscheidungsbefugnis
Bis 2.000 Euro	Entscheidung durch den für den Fachbereich zuständigen Dezernenten 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 Kerken sollte die Entscheidungsbefugnisse zu Sponsoringvereinbarungen konkreter regeln. Dies kann sie über eine Wertgrenzenregelung in ihrer Dienstanweisung umsetzen.

Zur Dienstanweisung gehört auch ein Muster-Sponsoringvertrag. 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 auf maximal 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 Kommune 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 Haftungsrisiken im Vertrag begrenzen, um ihr Risiko für Folgekosten so gering wie möglich zu halten. Das betrifft:

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

Die Gemeinde sollte insbesondere nicht für durch Dritte verursachte Schäden haften. Die Haftung des Sponsors sollte hingegen auch solche Fälle betreffen, in denen der Sponsor den Schadenseintritt durch die von ihm überlassene Sache nicht eigenverantwortlich zu vertreten hat (z. B. unvorhersehbare Produktmängel).

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kerken sollte eine Haftungsbegrenzung in den Muster-Sponsoringvertrag aufnehmen.

Zur Beteiligung der Finanz- und Steuerverwaltung trifft die Dienstanweisung keine Regelung. Jede Sponsoringleistung ist insbesondere steuerrechtlich individuell zu betrachten.

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.

Tatsächlich hat die Gemeinde Kerken den Fachbereich Finanzen in der Vergangenheit immer beteiligt. Wir empfehlen aber, diese Vorgabe noch in die Dienstanweisung aufzunehmen, um den Workflow für die Zukunft sicherzustellen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kerken sollte die frühzeitige Beteiligung der Finanz- und Steuerverwaltung 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.³⁴ 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 Kerken vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Bei den Vergabeverfahren der Gemeinde Kerken kommt es zu unterdurchschnittlichen Abweichungen der Auftrags- von den Abrechnungssummen. Insgesamt überwiegen die Unterschreitungen, obwohl die Gemeinde auch regelmäßig Nachträge vereinbart.

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 2021

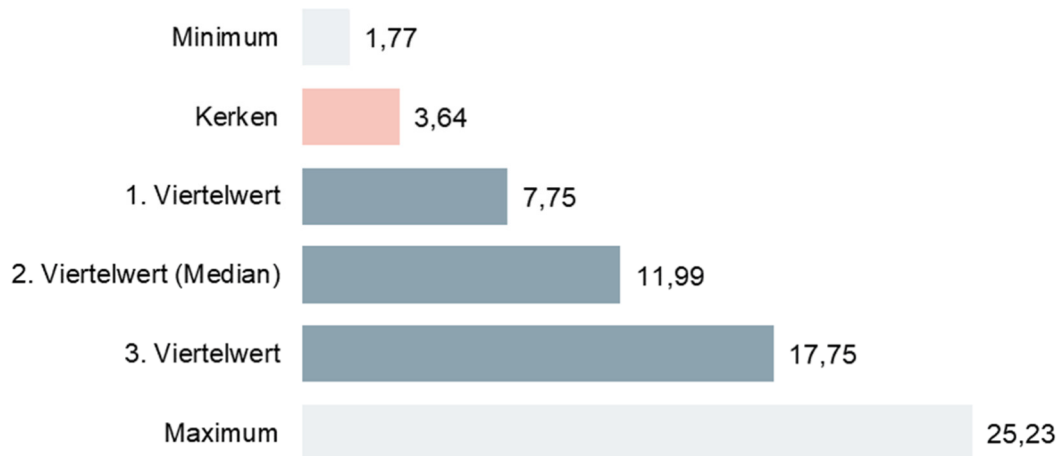
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.159.056,23	
Abrechnungssummen	2.981.964,72	
Summe der Unterschreitungen	241.926,71	7,66
Summe der Überschreitungen	64.835,20	2,05

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Kerken zwei Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in

³⁴ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Höhe von knapp 12.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Kerken damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2021



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



Die **Gemeinde Kerken** liegt somit 2021 bei einer unterdurchschnittlichen Abweichungsquote von 3,64 Prozent. Da die Gemeinde hier allerdings insgesamt nur zwei Maßnahmen abgerechnet hat, ist dieses Ergebnis nicht repräsentativ. Die prozentuale Abweichung im Jahr 2020 lag mit 10,19 Prozent im Bereich des Medians.

In beiden Jahren ist die Summe der Unterschreitungen höher als die Summe der Überschreitungen. Insgesamt ergibt sich eine Unterschreitung der Auftragswerte von knapp 180.000 Euro. Das liegt allerdings vor allem an einer relativ großen Maßnahme im Jahr 2020, die alleine eine Unterschreitung von knapp 112.000 Euro verzeichnete. Dem gegenüber stehen viele kleinere Maßnahmen, bei denen es sowohl zu Unter- als auch zu Überschreitungen gekommen ist.

Zusätzlich wickelte die Gemeinde sechs von den insgesamt 13 zwischen 2020 bis 2021 abgerechneten Vergaben ab 50.000 Euro mit Nachtragsaufträgen ab. Diese haben insgesamt ein Auftragsänderungsvolumen von gut 130.000 Euro.

Wirtschaftlich ist das ein gutes Ergebnis für die Gemeinde. Sie konnte trotz einiger förmlicher Nachträge die Auftragssummen deutlich unterschreiten. Das liegt daran, dass an anderen Stellen Kosteneinsparungen zu verzeichnen sind.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann eine Kommune nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann die Gemeinde Kerken 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

Die Gemeinde Kerken hat noch nicht festgelegt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen zu verfahren haben. Es gibt nur wenige Kontrollmechanismen zum Schutz der Mitarbeitenden. Eine zentrale Auswertung über die Nachträge gibt es nicht.

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.

Da die **Gemeinde Kerken** im Betrachtungszeitraum nur unterschwellige Vergabeverfahren durchgeführt hat, sind die rechtlichen Vorgaben zur Zulässigkeit von Nachträgen weniger streng. Zusätzlich tritt die KomLog als Auftraggeberin auf. Damit ist die rechtliche Hürde noch geringer, weil sie im Unterschwellenbereich nicht an die formalen Vorgaben des Vergaberechts gebunden ist.

Umso mehr sollte die Gemeinde im eigenen Interesse versuchen, Auftragsänderungen transparent nachzuhalten. Insbesondere über- und außerplanmäßige Ausgaben gelangen in der Regel schnell in die öffentliche Wahrnehmung. Auch hier sollte die Gemeinde Kerken trotz des Verzichts auf den Schutz des Vergaberechts darauf achten, dass gar nicht erst ein Korruptionsverdacht entstehen kann.

Dazu sind klare dienstliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen und ein konkretes Controlling unerlässlich. Auch eine entsprechende Dokumentation sollte in den Arbeitsabläufen bei Nachträgen vorgegeben sein.

Die Gemeinde Kerken hat den Umgang mit Nachträgen nicht geregelt. Eine vergaberechtliche Prüfung im Vorfeld eines Nachtragsauftrags findet nicht statt.

Die vergaberechtlichen Schwellen sind in der VOB geregelt. So sind solche Leistungen, die nicht zur Erfüllung des Vertragszwecks erforderlich sind, in einem neuen Verfahren auszu-schreiben.³⁵ Es muss also ein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Leistungen bestehen. Sonst können die Auftraggebenden sie nicht als Nachtrag abwickeln. Bei Lieferungen und Leistungen gelten strengere Vorgaben.

Kerken sollte daher auch eine vergaberechtliche Prüfung, ggf. durch die KomLog, durchführen. Obwohl sie dazu rechtlich durch die privatwirtschaftlich ausgelagerte Vergabe nicht verpflichtet ist, liegt es doch im Interesse der Gemeinde für neue Projekte wieder einen entsprechenden Wettbewerb herzustellen. Verzichtet sie darauf, riskiert sie nicht nur Korruptionsverdacht in der öffentlichen Wahrnehmung, sondern vor allem auch unwirtschaftliche Angebote.

➔ **Empfehlung**

Bevor die Gemeinde Nachtragsaufträge vergibt, sollte sie eine vergaberechtliche Prüfung durchführen.

Damit die Gemeinde eine solche Überprüfung durchführen kann, ist es unbedingt notwendig, dass sie Nachträge über die KomLog jeweils förmlich beauftragt. Dies ist laut Gemeindeverwaltung aber nicht immer der Fall. Teilweise besprechen die Mitarbeitenden Änderungen nur mündlich auf der Baustelle, auf der Rechnung weisen die Unternehmen sie aber dennoch als Nachträge aus.

Die Maßnahmenübersicht aus der Gemeinde für Aufträge ab 50.000 Euro Abrechnungssumme in den Jahren 2020 bis 2021 zeigt dazu Folgendes: Bei zwei von fünf Aufträgen mit Überschreitung der Auftragssumme um über fünf Prozent liegt kein förmlicher Nachtrag vor.

Dies ist rechtlich unsicher. Umso mehr, da hier die KomLog als Auftraggeberin auftritt und die Gemeinde mündliche Aufträge erteilt.

Die Gemeinde bezieht hierzu den Standpunkt, dass das Verfahren einer förmlichen Beauftragung mitunter unangemessen viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Tatsächlich ist es aber so, dass die Mitarbeitenden mündlich erteilte Aufträge zumindest nachträglich dokumentieren und prüfen lassen können. Das verzögert den Baufortschritt nicht, führt aber zu mehr Transparenz und Rechtssicherheit für alle Beteiligten.

Die Risiken stehen aus unserer Sicht in keinem Verhältnis zum Aufwand der Dokumentation und Information der KomLog und ggf. weiteren an der Entscheidung zu beteiligenden Stellen, wie Fachbereichsleitung, Bürgermeister oder entsprechender Gremien.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte ihre Nachträge immer schriftlich dokumentieren und von der KomLog beauftragen lassen.

Hinsichtlich der Analyse von Nachträgen hat die Kommune bislang noch keine Maßnahmen ergriffen. Es gibt keine zentrale Erfassung von Nachträgen und Mengenabweichungen. Wir empfehlen ein Nachtragsmanagement zu etablieren, das die Gründe für Nachtragsleistungen und die Abweichungen vom Auftragswert zentral erfasst.

Damit kann die Gemeinde

- gleichartige Gründe für Nachtragsleistungen identifizieren,
- entsprechende Maßnahmen umsetzen, um diese Gründe bereits bei der Erstellung der Leistungsbeschreibungen und Leistungsverzeichnisse zu berücksichtigen,
- Kalkulationen in Leistungsverzeichnissen verbessern,
- anhand der Zahlen zu den Abweichungen die Effekte dieser Maßnahmen über einen längeren Zeitraum überprüfen und somit
- den Anteil an Nachtragsaufträgen an den Gesamtaufträgen langfristig senken.

Ein umfassendes Nachtragsmanagement bietet

- mehr Transparenz und damit eine gute Position gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik,
- mehr Sicherheit bei der Kalkulation von Leistungsverzeichnissen und auch Nachträgen,
- eine Hilfestellung bei der Formulierung von Leistungsbeschreibungen und
- eine Qualitätskontrolle für die Planungen der Ingenieure.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte ihre Nachträge zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte die Gemeinde über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Kerken 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 Kerken 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 Kerken hat die formale Durchführung der meisten Vergaben an eine Gesellschaft des privaten Rechts ausgegliedert. Über konkrete Regelungen zum Umgang mit den Vergaben verfügt sie nicht. Daraus ergeben sich aus unserer Sicht Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Transparenz, der Gleichbehandlung und somit auf dem Gebiet der Korruptionsprävention.	78	E1.1	Die Gemeinde Kerken sollte für die als Direktauftrag abgewickelten Beschaffungen konkrete Regelungen treffen. Das betrifft insbesondere die Anzahl der einzuholenden Angebote, die Auswahl der Unternehmen sowie die Dokumentation.	79
			E1.2	Die Gemeinde Kerken sollte eine Dienstanweisung schaffen, in der sie die einzelnen Handlungsschritte der Vergabeverfahren nachvollziehbar beschreibt. Dabei sollte sie die Zuständigkeiten und Aufgabenabgrenzung zwischen der Gemeinde und der KomLog eindeutig festlegen.	80
			E1.3	Die Gemeinde Kerken sollte zusammen mit den anderen Gesellschafterinnen der KomLog ihre Bedarfe besser bündeln, um Synergien zu erzielen.	81
			E1.4	Die Gemeinde Kerken sollte analysieren, welche Leistungen sie wiederkehrend vergibt und diese künftig gebündelt als Rahmenverträge ausschreiben.	81
			E1.5	Die Gemeinde Kerken sollte sich mit der KomLog abstimmen, wie sie im Vorfeld der Ausschreibungen Kenntnis von den tatsächlich zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen erlangt.	81
			E1.6	Bei Nachverhandlungen sollte die Gemeinde verstärkt darauf achten, einen Wissensgleichstand zwischen allen Bietenden herbeizuführen.	82

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E1.7	Die Gemeinde Kerken sollte prüfen, ob die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der KomLog ihren eigenen Vorgaben entspricht und ggf. eine Anpassung vornehmen.	83
F2	Die Gemeinde Kerken beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine verfahrensbegleitende Prüfung der Vergaben erfolgt nicht.	83	E2.1	Die Gemeinde Kerken sollte konkrete Regelungen schaffen, die die am Vergabeverfahren Beteiligten unterstützen, im Rahmen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu handeln und dabei den Korruptionsschutz zu beachten.	84
			E2.2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Kerken die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeüberprüfung schaffen.	85
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Kerken verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Die umfangreichen Änderungen des KorruptionsbG in den Jahren 2014 und im Juni 2022 hat sie noch nicht in die Dienstanweisung eingearbeitet. Außerdem ist sie stellenweise zu allgemein gehalten und innerhalb der Behörde weitgehend unbekannt. Die Veröffentlichungspflichten aus dem KorruptionsbG sind nicht verbindlich geregelt.	85	E3.1	Die Gemeinde Kerken sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen, um dem § 10 KorruptionsbG zu entsprechen. Dabei sollte die Kommune die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.	87
			E3.2	Die Gemeinde Kerken sollte ihre Dienstanweisung insbesondere entsprechend der geänderten Regelungen und Bezüge zum KorruptionsbG aktualisieren und dabei die Praxis abbilden.	88
			E3.3	Die Gemeinde Kerken sollte die Hemmschwelle zur Meldung von Korruptionsverdachtsfällen senken.	88
			E3.4	Die Gemeindeverwaltung sollte die Dienstanweisung allen Beschäftigten zum Anfang ihrer Dienstzeit vorlegen. Ferner sollte sie in regelmäßigen Abständen, am besten einmal jährlich, auf die Dienstanweisung hinweisen oder Schulungen durchführen, um alle Beschäftigten für das Thema zu sensibilisieren.	89

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.5	Die Gemeinde sollte die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht der Gremienmitglieder konkret regeln und die gesetzlichen Grundlagen benennen. Möglich ist dies zum Beispiel über eine Erweiterung der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention oder der Hauptsatzung.	90
			E3.6	Die Gemeinde sollte die Umsetzung der Anzeigepflicht der Nebentätigkeiten gemäß §§ 8 und 9 KorruptionsbG des Bürgermeisters konkret regeln. Auch diesen Ablauf kann sie in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention abbilden.	91
Sponsoring					
F4	Das Sponsoring ist bei der Gemeinde Kerken über einen Abschnitt in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und einen Muster-Sponsoring-Vertrag geregelt. Die Regelungen sind sehr allgemein gehalten. Eine Haftungsbegrenzung für die Gemeinde und die Beteiligung des Fachbereichs für Finanzen erfolgte bislang nicht.	92	E4.1	Die Gemeinde Kerken sollte den Rat jährlich genau über die erfolgten Sponsoringleistungen informieren.	93
			E4.2	Die Gemeinde Kerken sollte die Ausführungen zu ihren eigenen Anforderungen ans Sponsoring in der Dienstanweisung konkretisieren.	93
			E4.3	Die Gemeinde Kerken sollte die Entscheidungsbefugnisse zu Sponsoringvereinbarungen konkreter regeln. Dies kann sie über eine Wertgrenzenregelung in ihrer Dienstanweisung umsetzen.	94
			E4.4	Die Gemeinde Kerken sollte eine Haftungsbegrenzung in den Muster-Sponsoringvertrag aufnehmen.	94
			E4.5	Die Gemeinde Kerken sollte die frühzeitige Beteiligung der Finanz- und Steuerverwaltung bei geplanten Sponsoringleistungen in ihre Dienstanweisung aufnehmen.	95
Nachtragswesen					
F5	Die Gemeinde Kerken hat noch nicht festgelegt, wie die Mitarbeitenden mit Auftragsänderungen zu verfahren haben. Es gibt nur wenige Kontrollmechanismen zum Schutz der Mitarbeitenden. Eine zentrale Auswertung über die Nachträge gibt es nicht.	97	E5.1	Bevor die Gemeinde Nachtragsaufträge vergibt, sollte sie eine vergaberechtliche Prüfung durchführen.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Gemeinde Kerken sollte ihre Nachträge immer schriftlich dokumentieren und von der KomLog beauftragen lassen.	99
			E5.3	Die Gemeinde Kerken sollte ihre Nachträge zentral erfassen. Um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, sollte sie auf dieser Basis ihre Leistungsverzeichnisse anpassen. Den Erfolg dieser Anpassungen sollte die Gemeinde über eine zentrale Auswertung der Abweichungen vom Auftragswert nachhalten.	99

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Kerken** im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

Die Gemeinde Kerken hat ihre Schulen bereits mit guter Performance an das Internet angebunden und moderne Präsentationstechniken bereitgestellt. Konzeptionelle Defizite gefährden die gelebten Ausstattungsprozesse und damit den weiteren Erfolg der Schuldigitalisierung der Gemeinde Kerken. Des Weiteren besteht noch Handlungsbedarf, um die IT-Sicherheitsstrukturen zu verbessern.

Die Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten befindet sich quantitativ auf einem niedrigen Niveau. Allerdings fehlen derzeit noch detaillierte pädagogische Medienkonzepte, mit denen die Schulen weitergehende Anforderungen an die IT-Ausstattung beschreiben. Die pädagogischen Anforderungen, die die Schulen im Rahmen des Digitalpaktes gestellt haben, konnte die Gemeinde Kerken allerdings erfüllen.

Die Umsetzung der Digitalisierung an ihren Schulen geht die Gemeinde Kerken pragmatisch an. Wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen sind dabei nicht hinreichend formalisiert. Dies gilt für die schulübergreifende strategische Ausrichtung der IT ebenso wie für wesentliche Aspekte des IT-Sicherheitsmanagements. Diese durchaus funktionierenden, aber größtenteils

informellen Strukturen bergen ein Risiko für die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der IT. Sie stellen hohe Anforderungen an alle handelnden bzw. beteiligten Personen, da Abläufe und Vorgaben nicht dokumentiert sind.

Die Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz der Schul-IT können durch Medienkonzepte aller Schulen und einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan der Schulträgerin optimiert werden. Dies schließt dokumentierte Regeln und Abläufe ein, die für alle Beteiligten verbindlich sind.

Die Gemeinde Kerken verfügt nicht über einen zentralen, vollständigen und schulübergreifenden Überblick über ihre IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an ihren Schulen. Somit fehlt ihr ein wichtiges Instrument, um einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und über die Wirtschaftlichkeit urteilen zu können.

Darüber hinaus besteht Optimierungsbedarf hinsichtlich der IT-Sicherheitsstrukturen an den Schulen der Gemeinde Kerken. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus dieser Prüfung im Bereich der Informationstechnik 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 Kerken besitzt noch keine hinreichende Steuerungsgrundlage, um eine zielgerichtete und wirtschaftliche IT-Bereitstellung an ihren Schulen gewährleisten zu können.

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-Support³⁶, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Kerken** ist Schulträgerin von zwei Grundschulen (Marienschule und St. Petrus-Schule). Außerdem wurden ihr von der Stadt Krefeld durch Öffentlich-rechtliche-Vereinbarung die Schulträgeraufgaben nach § 79 SchulG NRW für den Standort der Robert-Jungk-Gesamtschule in Kerken-Aldekerk übertragen. Alle drei Schulstandorte umfassen insgesamt 37 Klassen und 969 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 2021/22.

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung dieser Schulen 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.

³⁶ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.
Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembehebung

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



Es bestehen über alle geprüften Aspekte hinweg Ansätze, die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Steuerung der Schul-IT zu verbessern. Nur so kann die Gemeinde Kerken die Voraussetzungen für eine bestmögliche Unterstützung der pädagogischen Lerninhalte durch eine digitale Ausstattung schaffen.

Basis für einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess der Schulträgerin sind die pädagogischen Medienkonzepte der einzelnen Schulen. Diese liegen bislang jedoch noch nicht vor. Der Ausstattungsbedarf leitet sich momentan im Wesentlichen aus den technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten ab, die bei der Fördermittelbeantragung im Rahmen des Digitalpaktes abgefragt wurden. Diese decken allerdings nur ein Teil der Aspekte ab, die in den pädagogischen Medienkonzepten Berücksichtigung finden sollten. Hier macht das Land NRW verbindliche Vorgaben in Form eines Medienkompetenzrahmens. Ziel dabei ist es, die Schülerinnen und Schüler zu einem sicheren und verantwortungsvollen Umgang mit Medien zu befähigen. Der Medienkompetenzrahmen bildet also die Grundlage für die verbindliche Weiterentwicklung und Erstellung der schulischen Medienkonzepte der Schulen.

Der darauf basierende Medienentwicklungsplan berücksichtigt außerdem weitere Punkte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind. Hier können zum Beispiel Vorgaben für die IT-Grundstruktur, die Ausstattung, der Betrieb und Support und die Wartung sowie die Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen ausgearbeitet werden. Bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungszeitraum.

Hierbei werden neben den pädagogischen Anforderungen auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, die Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Der Medienentwicklungsplan dient dazu,

den Weg und die dazu notwendigen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Dadurch können Fehlplanungen reduziert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage noch zu entwickelnder pädagogischer Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben.

Der Gemeinde Kerken fehlt es in der Folge auch an einer übergreifenden Strategie zur Ausstattung ihrer Schulen. Die pädagogischen Medienkonzepte sollen der Schulträgerin dabei als Grundlage für den kommunalen Medienentwicklungsprozess dienen. Diese könnte zum Beispiel in dem bereits erwähnten Medienentwicklungsplan münden. Eine Maßnahmenplanung erfolgt durch die Gemeinde Kerken ebenfalls nicht. Auch hier kann ein Medienentwicklungsplan eine fundierte Grundlage für die vorausschauende Strategie bieten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte für eine zielgerichtete IT-Steuerung konkrete Projektpläne und Meilensteine für die Ausstattung ihrer Schulen aufstellen.

Die Gemeinde Kerken hat keine verbindlich festgelegten Ausstattungsprozesse. Dies gefährdet ebenfalls einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz. Die Bedarfe und Beschaffungen für die Schulen werden an zentraler Stelle durch die IT-Abteilung bzw. dem für die Schulangelegenheiten zuständigen Mitarbeiter koordiniert. Jedoch kommt der Marienschule hier eine Sonderstellung zu, da der Schulleiter die Hard- und Software teilweise selbst beschafft, installiert und betreut. Durch informale, gelebte Prozesse kommt die Gemeinde Kerken dem Ausstattungsbedarf jedoch entsprechend nach. Auch wenn viele der Vergleichskommunen diesen Ansatz wählen, befindet sich die Gemeinde Kerken damit aber auch hier nicht in einer guten Ausgangslage. Nur wenn für alle Beteiligten klar geregelt ist, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat, kann die Gemeinde Kerken einen schlanken Prozessablauf gewährleisten.

In diesem Zusammenhang hat die Gemeinde Kerken nur teilweise definierte Ausstattungsstandards. Der Einkauf wird größtenteils über ein Rechenzentrum abgewickelt. Eine Homogenität der IT-Endgeräte kann dadurch jedoch nicht gewährleistet werden, weil sich die Ausstattungswünsche durch Lieferengpässe nicht immer realisieren lassen. Die Heterogenität der IT-Systeme infolge der pädagogischen Anforderungen wird an den einzelnen Schulen aber auf das notwendige Minimum reduziert. Dies trägt dazu bei, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte den Prozess zur IT-Ausstattung verbindlich regeln und Ausstattungsstandards definieren.

Darüber hinaus ist die Gemeinde Kerken derzeit nicht in der Lage, die vorhandene IT-Ausstattung an ihren Schulen und die damit verbundenen Kosten mit verhältnismäßigem Aufwand an zentraler Stelle auszuwerten. Damit fehlt ihr eine essentielle Grundlage für perspektivische Entscheidungen im Rahmen der Medienentwicklung. Neben der quantitativen Bewertung dienen diese Informationen auch zur Klärung von Lizenzfragen, da sie einen Überblick über die Menge der Lizenzen für die vorhandenen Geräte geben. Auch lässt sich die Systemauslastung besser planen und damit die Frage beantworten, wie viele Geräte welche Mengen an Speicher- und

Serverressourcen benötigen. Nicht zuletzt trägt diese grundlegende Übersicht dazu bei, die Betriebsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.

Die Rollen für den First- und Second-Level-Support sind sowohl auf Seiten der Schulträgerin durch die IT-Abteilung bzw. das Rechenzentrum als auch bei den Schulen durch IT-Verbindungspersonen verteilt. Allerdings sind die sich daraus ergebenden Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sowie Abgrenzungen zueinander nicht hinreichend definiert bzw. geregelt.

Die vorhandene Ausstattung kann nur gewartet und gepflegt werden, wenn die Schulen sowie die Schulträgerin im Rahmen einer definierten Arbeitsteilung und eines abgestimmten Kommunikationsprozesses gemeinsam für funktionierende Systeme Sorge tragen. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der Rechnersysteme in den Schulen. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar voneinander abzugrenzen, um so den Aufwand auf beiden Seiten zu minimieren und Reibungsverluste möglichst zu verhindern.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte die Vereinbarungen zum First- und Second-Level-Support verbindlich regeln.

Ebenso ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträgerin wichtig. Auch wenn formalrechtlich zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten getrennt wird, ist eine transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten unerlässlich. Dadurch werden die Themen Digitalisierung der Schulen bzw. Medienentwicklung weiter vorangetrieben. Außerdem können sich die Lernbedingungen und die Lernchancen aller Schülerinnen und Schüler deutlich verbessern.

Die Gemeinde Kerken pflegt nur anlassbezogen Kontakt mit ihren Schulen. Eine regelmäßige Kommunikation mit den Schulleitungen in Form von interdisziplinären Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen findet darüber hinaus nicht statt. Hier könnte der Fokus auf die Medienausstattung der Schulen gelegt werden. Außerdem bestünde auch die Möglichkeit, weitere Aspekte zu berücksichtigen. Damit sind in der Regel auch mehrere Beteiligte einzubinden. Dazu zählen erfahrungsgemäß die IT-Abteilung bzw. der IT-Dienstleister, die Schulverwaltung, das Gebäudemanagement sowie die IT-Verbindungspersonen und Schulleitungen. Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten für alle potenziellen Ausstattungsfälle darauf ausgerichtet sein, dass notwendige Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden. Die funktionierenden, gelebten Strukturen sind dadurch gefährdet, dass sie stark von den handelnden Personen und konsequenter Einhaltung abhängig sind.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte die verbindliche Kommunikation aller Beteiligten regeln.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

➔ Feststellung

Die Gemeinde Kerken hat bei der Digitalisierung an ihren Schulen noch Handlungsbedarf. Es besteht das Risiko, dass sie den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.

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.*
- *Eine Kommune sollte ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten.*
- *Eine Kommune sollte – 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.*
- *Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht.*
- *Eine Kommune sollte 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 bereits beschrieben, fehlt der **Gemeinde Kerken** derzeit noch ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über die Programme „Gute Schule 2020“ und „Digitalpakt“ konsequent voran.

Die Schulen der Gemeinde Kerken sind mit einer Bandbreite von 120 Mbit/s über Glasfaser an das Internet angebunden. Damit besitzen sie bereits eine gute Performance, die in allen Klassenräumen mittels LAN nutzbar ist. Diese Grundlage wurde in den Grundschulen Anfang des Schuljahres 2022/23 durch den Ausbau von WLAN weiter verbessert. Auch in der Robert-Jungk-Gesamtschule wird derzeit an einem leistungsstärkeren WLAN-Netz gearbeitet. Dies ist angesichts der zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, auch sinnvoll und zukunftsorientiert.

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

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen. Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Derzeit sind mit 0,30 IT-Endgeräten für Lern- und Lehrzwecke rein rechnerisch mehr als ein Viertel der Schülerinnen und Schüler der Gemeinde Kerken ausgestattet. Die Ausstattungsquote ist an beiden Schulen ähnlich. In der Marienschule gibt es einen Computerraum mit 20 Geräten. Darüber hinaus befindet sich in beiden Schulen je ein PC in jedem Unterrichtsraum. Außerdem wurden den Lehrkräften je Schule 12 Notebooks zur Unterrichtsvorbereitung zur Verfügung gestellt. Auch wenn die Gemeinde Kerken an dieser Stelle das Minimum im interkommunalen Vergleich bildet und alle Grundschulen in NRW eine höhere Ausstattung ausweisen, hat die Schulträgerin nach eigenen Angaben den gemeldeten Ausstattungsbedarf ihrer Schulen vollständig erfüllt. Ob ein weiterer Handlungsbedarf besteht, lässt sich wegen fehlender Medienkonzepte nicht beurteilen.

Für den Vergleich der weiterführenden Schule lagen 18 Werte (ebenfalls schulträgerbezogen) vor:

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler in der weiterführenden Schule im Schuljahr 2021/22



Hier bildet die Gemeinde Kerken mit 0,19 IT-Endgeräten für Lehr- und Lernzwecke ebenfalls das Minimum. Wie auch bei den Grundschulen bedeutet dies, dass alle Vergleichskommunen den Schülerinnen und Schülern an weiterführenden Schulen mehr IT-Endgeräte zur Verfügung stellen. Die Geräte befinden sich entweder stationär in jedem Unterrichtsraum oder dienen den Lehrkräften zur Unterrichtsvorbereitung. Außerdem stehen für pädagogische Lehr- und Lernzwecke vier Medienwagen à 16 Notebooks zur mobilen Nutzung zur Verfügung.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten im Bereich der Grundschulen stellt sich für die Gemeinde Kerken im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Kerken	Minium	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,11	0,00	0,07	0,22	0,55	1,67	23
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,12	0,63	1,90	23
Interaktive Whiteboards/Tafeln	1,00	0,00	0,00	0,17	1,00	1,38	23

Dass die Quote aller Präsentationsgeräte in den Schulen der Gemeinde Kerken zusammengekommen über 100 Prozent hinausgeht, ist darin begründet, dass es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt.

Den Schulen der Gemeinde Kerken stehen rechnerisch für jede Klasse im Schuljahr 2021/22 eine interaktive Tafel zur Verfügung. Damit ist sie in der Unterrichtsgestaltung moderner und flexibler als viele andere Kommunen. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben in dieser Hinsicht deutlich geringere Ausstattungsquoten. Stattdessen setzt rund die Hälfte der geprüften Kommunen in knapp jeder vierten Klasse gewöhnliche Beamer als Präsentationsmedium ein. Die Gemeinde Kerken folgt damit den pädagogischen Anforderungen, die im Rahmen der Beantragung des Digitalpaktes abgefragt wurden. Die Schulen favorisierten hierin den Einsatz von interaktiven Tafeln.

Positiv ist auch, dass die Gemeinde Kerken in rund fünfzig Prozent ihrer Klassen sogenannte Dokumentenkameras vorhält. Dadurch sind die Schulen in der Lage, analoge Unterrichtsinhalte digital zu erfassen und über die vorgenannten Präsentationsgeräte wiedergeben können. Die Hälfte der Vergleichskommunen haben rechnerisch etwas mehr als ein Viertel ihrer Klassen entsprechend ausgestattet.

An der weiterführenden Schule ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte je Klasse in der weiterführenden Schule im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Kerken	Minium	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Beamer	0,17	0,00	0,28	0,74	1,82	2,94	18
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,09	0,24	2,95	18
Interaktive Whiteboards/Tafeln	1,56	0,00	0,11	0,66	0,93	1,77	18

In die Betrachtung sind insgesamt 18 Vergleichswerte eingeflossen.

Auch an ihrer weiterführenden Schule setzt die Gemeinde Kerken auf den Einsatz von interaktiven Whiteboards. Hier ist jeder Klassenraum mit einem Smartboard ausgestattet und darüber hinaus sämtliche weiteren Fachräume. Damit stellt sie mehr digitale Wandtafeln als bei mindestens drei Viertel der Vergleichskommunen zur Verfügung.

Eine optimale Ergänzung zu den genannten Präsentationstechniken bieten sich Dokumentenkameras bzw. Visualizer an, um analoge Lehrmittel digital zur Verfügung zu stellen. Die Anzahl der Dokumentenkameras liegt mit 0,17 im unteren Bereich. Im interkommunalen Vergleich zeigt sich aber, dass über die Hälfte aller Kommunen noch weniger Visualisierungsgeräte einsetzt. Der Medien liegt bei 0,06.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte aufgrund noch zu erstellender Medienkonzepte der Schulen die von der pädagogischen Seite als sinnvoll erachtete Ausstattung weiter optimieren.

Die IT-Ausstattung der Gemeinde Kerken entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter von zwei bis drei Jahren befindet sich fast die gesamte eingesetzte Hardware noch innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Hardwareausstattung weitestgehend homogen.

Die Gemeinde Kerken lässt sich bei der Betreuung der Schul-IT der weiterführenden Schule durch ein Rechenzentrum voll unterstützen. Die beiden Grundschulen werden durch die IT-Abteilung der Gemeinde überwiegend selbst versorgt. Die Einrichtung und Installation des Servers in der St. Petrus-Grund-Schule wird durch einen IT-Dienstleister vorgenommen. Die Betreuung der Hard- und Software in der Marienschule übernimmt zur Zeit der Schulleiter. Auf eine weitere Auslagerung auf das zuständige Rechenzentrum wird aus organisatorischen Aspekten und Kostengründen verzichtet. Eine Fernwartungssoftware steht für die Geräte nur in der St.-Petrus-Grundschule und der weiterführenden Schule zur Verfügung. Die zentrale Verwaltung der Geräte für die Nutzerinnen und Nutzer in den Schulen stellt die Gemeinde bzw. das Rechenzentrum in der St.-Petrus-Grundschule und der weiterführenden Schule über ein Mobil-Device-Management (MDM) sicher.

Bislang stehen bei der Gemeinde Kerken für die Steuerung und Betreuung der Schul-IT rund fünf bis zehn Prozent einer Vollzeitstelle zur Verfügung. Im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen, die ebenfalls teilweise IT-Aufgaben an Dritte auslagern, ist dieser Stellenanteil relativ niedrig. So entfällt rein rechnerisch ein Stellenanteil von 0,02 bis 0,04 auf je 100 IT-Endgeräte. Diese Quote liegt im interkommunalen Vergleich unter bzw. knapp über dem ersten Viertelwert (0,03). Damit stellen mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen mehr Personal für die Aufgabe „IT an Schulen“ zur Verfügung. Die Möglichkeiten, künftige IT-Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zu bewältigen und die festgestellten konzeptionellen Defizite aufzuarbeiten, sind dadurch eingeschränkt. Nach Angaben der Gemeinde Kerken wird jedoch eine weitere Stelle in der IT im ersten Quartal 2023 besetzt werden. Diese wird in Teilen ebenfalls die Betreuung der Schul-IT übernehmen. Perspektivisch kann die Gemeinde Kerken damit die festgestellten Mängel bei der Digitalisierung abstellen.

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 BSI³⁷-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 allein im Verantwortungsbereich der Schulen liegen.

→ Feststellung

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Kerken weisen in einigen Punkten erhebliche Defizite und mithin ein signifikantes Risikopotenzial auf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der Gemeinde Kerken erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

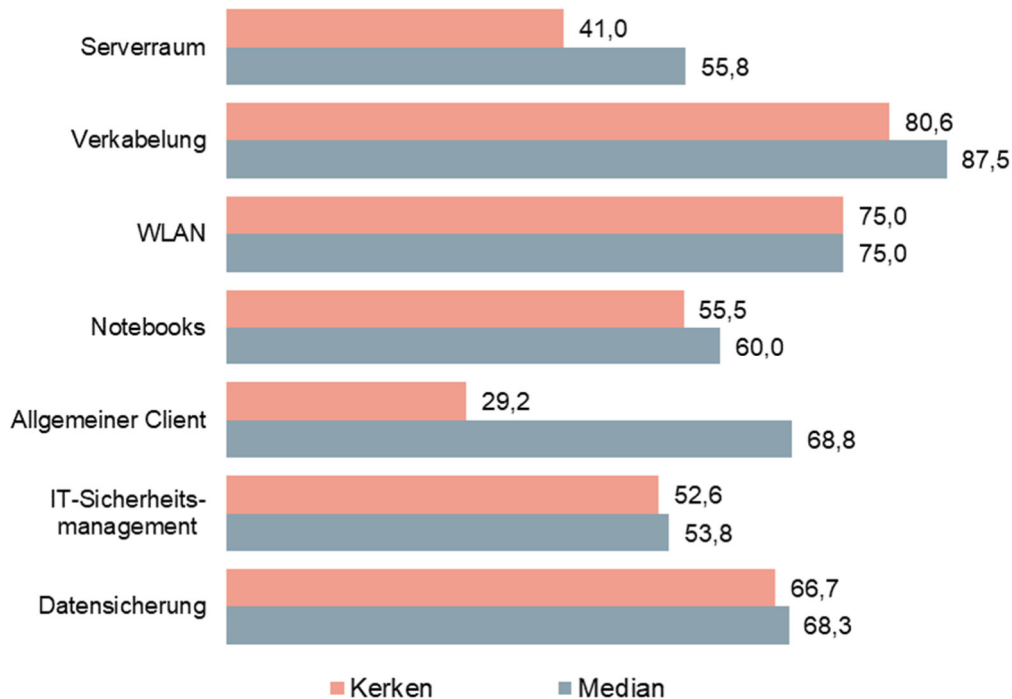


Für den interkommunalen Vergleich lagen Werte von 22 Kommunen vor. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Kerken liegt mit 52,7 Prozent noch darunter. Dabei ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Standorten. Der Gesamterfüllungsgrad hat eine Spanne zwischen 38,2 und 61,8 Prozent.

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

³⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten, Ergebnisse stehen für alle drei Schulstandorte der Gemeinde Kerken. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, ergeben sich in fast allen geprüften Aspekten. Der größte Nachholbedarf besteht insbesondere bei den technischen Aspekten im Bereich der Serverräume, sowie im Bereich der Sicherheit der Allgemeinen Clients und der mobilen Endgeräte. Ebenso fehlt es stellenweise im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements und der Datensicherung an verschiedenen formellen Regelungen.

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

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kerken sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Sicherheitsdefizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – IT an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die Gemeinde Kerken besitzt noch keine hinreichende Steuerungsgrundlage, um eine zielgerichtete und wirtschaftliche IT-Bereitstellung an ihren Schulen gewährleisten zu können.	106	E1.1	Die Gemeinde Kerken sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen auf Grundlage noch zu entwickelnder pädagogischer Medienkonzepte der Schulen in einem Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben.	109
			E1.2	Die Gemeinde Kerken sollte für eine zielgerichtete IT-Steuerung konkrete Projektpläne und Meilensteine für die Ausstattung ihrer Schulen aufstellen.	109
			E1.3	Die Gemeinde Kerken sollte den Prozess zur IT-Ausstattung verbindlich regeln und Ausstattungsstandards definieren.	109
			E1.4	Die Gemeinde Kerken sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Ausstattung und die damit einhergehenden Kosten schulübergreifend an zentraler Stelle auszuwerten.	110
			E1.5	Die Gemeinde Kerken sollte die Vereinbarungen zum First- und Second-Level-Support verbindlich regeln.	110
			E1.6	Die Gemeinde Kerken sollte die verbindliche Kommunikation aller Beteiligten regeln.	110
F2	Die Gemeinde Kerken hat bei der Digitalisierung an ihren Schulen noch Handlungsbedarf. Es besteht das Risiko, dass sie den Anforderungen der Schulen perspektivisch nicht hinreichend gerecht werden kann.	111	E2	Die Gemeinde Kerken sollte aufgrund noch zu erstellender Medienkonzepte der Schulen die von der pädagogischen Seite als sinnvoll erachtete Ausstattung weiter optimieren.	114

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Kerken weisen in einigen Punkten erhebliche Defizite und mithin ein signifikantes Risikopotenzial auf.	115	E3	Die Gemeinde Kerken sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Sicherheitsdefizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	116

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Kerken 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

Die Gemeinde Kerken hatte im Betrachtungszeitraum insgesamt drei Fälle ordnungsbehördlicher Bestattungsangelegenheiten zu bearbeiten. In den Jahren 2019 und 2020 musste die Gemeinde jeweils eine Bestattung vollständig veranlassen.

Die Gemeinde Kerken hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Zudem berücksichtigt Kerken bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge. Auch die Willensbekundung des Verstorbenen bei der Bestattungsart setzt die Gemeinde Kerken um.

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Gemeinde Kerken ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen geltend. Zudem erhebt Kerken eine Verwaltungsgebühr für die Aufgabenerledigung.

Bislang hat die Gemeinde noch keine verbindlichen Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen erarbeitet. Zudem werden die Mitarbeiter noch nicht regelmäßig geschult.

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 Kerken 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:

Bei der Gemeinde Kerken sind keine besonderen Strukturen zu erkennen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen haben könnten. In der Gemeinde befinden sich lediglich zwei Seniorenheime. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz gibt es indes nicht.

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW ein standardisiertes Interview zu den nachfolgenden Themen Rechtmäßigkeit und die Verfahrensstandards in der Gemeinde Kerken geführt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kerken 2019 bis 2021

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

Die Zahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist in Kerken gering. Lediglich in den Jahren 2019 und 2020 hat die Gemeinde jeweils eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlasst. Der ordnungsbehördliche Bestattungsfall im Jahr 2021 wurde ohne Beteiligung der Gemeinde Kerken durchgeführt, da sie im Zuge ihrer Ermittlungen bestattungspflichtige Angehörige ausfindig machen konnte.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Kerken mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,79	0,79	0,00

Die nachfolgende Tabelle zeigt den interkommunalen Vergleich ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung. Da die Gemeinde Kerken im Vergleichsjahr keine entsprechende Bestattung veranlassen musste, ist diese Tabelle für Kerken zur Information aufgeführt.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Kerken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,68	1,28	5,74	32

In den Jahren 2019 und 2020 liegt die Kennzahl „Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner“ in Kerken über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen. Die jeweilige Ermittlungstätigkeit richtet sich im

Verwaltungsverfahren maßgeblich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermittlungsmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Belastung für die Betroffenen, der Gewichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- ➔ Der Gemeinde Kerken sind die ordnungsbehördlichen Fristen bekannt. Diese hält die Gemeinde 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 Kerken** hält die Frist gemäß § 11 Abs. 2, S. 1 BestG NRW ein, wonach der Tote spätestens 36 Stunden nach Eintritt des Todes, jedoch nicht vor Ausstellung der Todesbescheinigung, in eine Leichenhalle zu überführen ist. Auch die zehntägige Bestattungsfrist zur Erdbestattung bzw. Einäscherung aus § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG NRW beachtet die Gemeinde. Zudem setzt die Gemeinde Kerken die Sechs-Wochen-Frist zur Urnenbeisetzung der Totenasche aus § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG NRW um. Sofern die Gemeinde keine Bestattungspflichtigen ermitteln kann, beauftragt sie die Einäscherung und Beisetzung der Urne zeitgleich.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- ➔ Die Gemeinde Kerken hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.

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

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

- Angehörige der verstorbenen Person ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen oder
- alle zumutbaren Maßnahmen zur Ermittlung und Benachrichtigung von Angehörigen erfolglos geblieben sind bzw.

- Ermittlungen der Behörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verpflichteten im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 BestG vorhanden sind.

Die **Gemeinde Kerken** ermittelt die Verpflichteten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) nach der gesetzlichen Rangfolge. Dazu führt die Gemeinde Abfragen beim örtlichen Einwohnermeldeamt und Standesamt sowie beim Geburts- bzw. Eheschließungsstandesamt des Verstorbenen durch und nimmt Einsicht in das Familienbuch der Eltern. Sofern der Verstorbene bis zuletzt in einem Seniorenheim gelebt hat, hält die Gemeinde Rücksprachen mit der Einrichtung. Auch Nachfragen bei einem möglichen rechtlichen Betreuer des Verstorbenen nutzt die Gemeinde Kerken zur Ermittlung von Verpflichteten. Zudem sucht die Gemeinde den Kontakt mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezogen hat. Ist diese Vorgehensweise nicht erfolgreich, besichtigt die Gemeinde etwaige Räumlichkeiten des Verstorbenen, um zur Bestattung verpflichtete Angehörige zu ermitteln. Bei der Untersuchung stellt die Gemeinde wichtige Unterlagen sicher. Die Begehung der Wohnräume des Verstorbenen durch die Gemeinde Kerken erfolgt immer durch zwei Mitarbeiter, meistens in Begleitung durch die Polizei. Somit wahrt Kerken das Vier-Augen-Prinzip.

Eine Kommune sollte die durchgeführten Ermittlungsversuche nachvollziehbar dokumentieren, um im Zweifel das Vorgehen der Behörde nachzuweisen. Die **Gemeinde Kerken** dokumentiert die Ermittlungsergebnisse in einem Vermerk. Wenn die Gemeinde die zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch vor der Beisetzung ermittelt, fordert sie diese auf, die Bestattung zu veranlassen. Folgen die Angehörigen dieser Aufforderung nicht, droht die Gemeinde Kerken mit einer Ersatzvornahme.

4.4.3 Art der Bestattung

- ➔ Die Gemeinde Kerken berücksichtigt bei der Bestattung die Willensbekundung des Verstorbenen.

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 Kerken** nutzt für die ordnungsbehördlichen Bestattungen die kommunalen Friedhöfe der Gemeinde. Grundsätzlich berücksichtigt die Gemeinde Kerken bei der Bestattungsart eine Willensbekundung des Verstorbenen gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Liegt diese trotz Recherche und der Durchsuchung der Unterkunft diese nicht vor, nimmt die Gemeinde eine Urnenbestattung vor. Nach Auskunft der Gemeinde Kerken ist die aktuelle Vorgehensweise die wirtschaftlichste Art.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- ➔ Die Gemeinde Kerken führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme ordnungsgemäß durch.

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

Eine ordnungsbehördlich veranlasste Bestattung stellt immer dann eine Ersatzvornahme nach § 59 VwVG NRW i.V.m. § 57 Abs. 1 Ziffer 1 VwVG NRW dar, wenn vorrangig Bestattungspflichtige vorhanden sind, diese sich jedoch weigern tätig zu werden. Eine Kommune darf dieses Zwangsmittel gemäß § 55 Abs. 2 VwVG ohne vorausgehenden Verwaltungsakt nur anwenden, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist und die Vollzugsbehörde dabei innerhalb ihrer Befugnisse handelt. Eine gegenwärtige Gefahr im Sinne von § 55 Abs. 2 VwVG NRW liegt bei einer nicht fristgemäß bestatteten Leiche vor, da von ihr nach Einsetzen des Verwesungsprozesses Gesundheitsgefahren ausgehen. Dementsprechend ist eine fiktive, auf Bestattung des Verstorbenen gerichtete, Ordnungsverfügung an die bestattungspflichtigen Angehörigen auf der Grundlage von § 14 Abs. 1 OBG NRW rechtmäßig. Auf dieser Grundlage kann die örtliche Ordnungsbehörde die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Befindet sich der Sterbe- oder Fundort der/des Verstorbenen im Gebiet der Kommune, ist sie nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW für den Erlass einer fiktiven Ordnungsverfügung zuständig.

Bei Feuerbestattungen ist hingegen zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in eine Urne notwendig, aber nicht die daran anschließende Urnenbeisetzung. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Unter gesundheitlichen und hygienischen Aspekten besteht somit keine besondere Eilbedürftigkeit für die Urnenbeisetzung. Die **Gemeinde Kerken** beauftragt zeitgleich mit der Einäscherung auch die Urnenbestattung, wenn keine zur Bestattung Verpflichteten ermittelt werden.

Gemäß § 58 Abs. 1 Satz 2 VwVG muss die Anwendung von Zwangsmitteln, wie eine Ersatzvornahme nach § 57 Abs. 1 Ziffer 1 VwVG NRW, verhältnismäßig sein. Demzufolge ist ein Zwangsmittel so zu bestimmen, dass der Einzelne, wie z.B. der bestattungspflichtige Angehörige, am wenigsten beeinträchtigt wird. Dies schließt monetäre Interessen mit ein. Die örtliche Ordnungsbehörde sollte die Kosten einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme möglichst geringhalten. Dabei hat sie bei der Wahl der Bestattungsart die Religionszugehörigkeit und eine vorliegende Willensbekundung der verstorbenen Person oder ihrer Angehörigen zu beachten. Im Regelfall muss sich die örtliche Ordnungsbehörde bei der Ersatzvornahme aber für eine Feuerbestattung entscheiden, wenn diese kostengünstiger als eine Erdbestattung ist und kein Ausnahmetatbestand vorliegt.

Die **Gemeinde Kerken** fordert die Verpflichteten auf die Bestattung zu veranlassen, falls nötig unter Ankündigung der Ersatzvornahme. In den Fällen der Ersatzvornahme sollte bei einer Feuerbestattung zunächst nur die Kremierung des Leichnams in Auftrag gegeben werden.

Sobald dem Ordnungsamt der Gemeinde bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, erstellt die Sachbearbeitung eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen zur Beisetzung auf. Außerdem droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die voraussichtlich entstehenden Kosten an, falls diese die Beisetzung nicht fristgemäß eigenständig veranlassen. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- ➔ Die Gemeinde Kerken setzt die Kostenerstattungsansprüche gegenüber zur Bestattung Verpflichteter durch. Zudem erhebt die Gemeinde eine Verwaltungsgebühr.

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.

Die Kommune kann, sobald sie im Wege der Ersatzvornahme tätig wird, nach den Vorschriften der VwVG (öffentlich-rechtlich) die Kosten bei den Bestattungspflichtigen einfordern. Erstattungsfähig ist der notwendige Mindestaufwand einer Bestattung. Folgende Aufwendungen gelten als ortsübliches Begräbnis in einfacher aber der Würde des Toten entsprechender Art:

- Aufwendungen für einen einfachen Sarg,
- Waschen, Einkleiden und Einsargen
- Leichenwagen
- Sargträger, sowie Leichenhalle (Kühleinrichtung) und
- das Nutzungsrecht für den Grabplatz.

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier) für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig.

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. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro. Die **Gemeinde Kerken** erhebt von den bestattungspflichtigen Angehörigen die Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung (veranlasste Ersatzvornahme). Zudem erhebt die Gemeinde in Abhängigkeit vom entstandenen Aufwand eine Verwaltungsgebühr.

Die Ordnungsbehörde einer Kommune sollte neben Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW im Bedarfsfall auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ermittelt werden. Nach Auskunft der Gemeinde Kerken gab es diesen Fall in

der Vergangenheit noch nicht. Gleichwohl sollte die **Gemeinde Kerken** diese Möglichkeit für die Zukunft in Betracht ziehen.

4.5 Verfahrensstandards

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

➔ Feststellung

Die Gemeinde Kerken hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.

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.

Die **Gemeinde Kerken** hat den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung bislang noch nicht schriftlich fixiert. Auch Standards zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Gemeinde noch nicht erarbeitet. Zur rechtssicheren Bearbeitung einer ordnungsbehördlichen Bestattung sind regelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen für die Sachbearbeitung wichtig. Bislang nehmen die Beschäftigten der Gemeinde Kerken nicht an entsprechenden Fortbildungen teil. Die Ordnungsbehörde hat für die Zeiten außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten eine Rufbereitschaft eingerichtet. Die Gemeinde stellt somit sicher, dass die Ordnungsbehörde rund um die Uhr erreichbar ist.

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,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen, ggfls. Wertsachen,
- Einhaltung des 4-Augen-Prinzips, Dokumentation.

Die Verfahrensstandards sollten in digitaler Form für die zuständigen Mitarbeiter zugänglich sein, um ggfls. mit Suchbegriffen zu arbeiten. Auch notwendige Formulare und Vordrucke, wie standardisierte Bescheide sollte die Kommune erarbeiten.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren. Zudem sollten die Mitarbeiter regelmäßig an fachbezogenen Schulungen teilnehmen.

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.

- ➔ Die Gemeinde Kerken weist im Betrachtungszeitraum nur im Jahr 2019 einen Fehlbetrag aus.

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.

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, wenn auf deren Gebiet der Tod eingetreten ist oder der Leichnam gefunden wurde. Die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung hat folglich zunächst die Kommune zu tragen, die die Durchführung der Bestattung veranlasst. Gegenüber den Verpflichteten hat sie jedoch einen Kostenerstattungsanspruch, wenn diese nicht rechtzeitig zu ermitteln waren oder sie sich weigerten, die Bestattung zu veranlassen.

Bislang hat die **Gemeinde Kerken** die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen noch nicht ausgeschrieben. Vor dem Hintergrund der geringen Zahl ordnungsbehördlicher Bestattungen hat die Gemeinde keine Rahmenverträge geschlossen.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

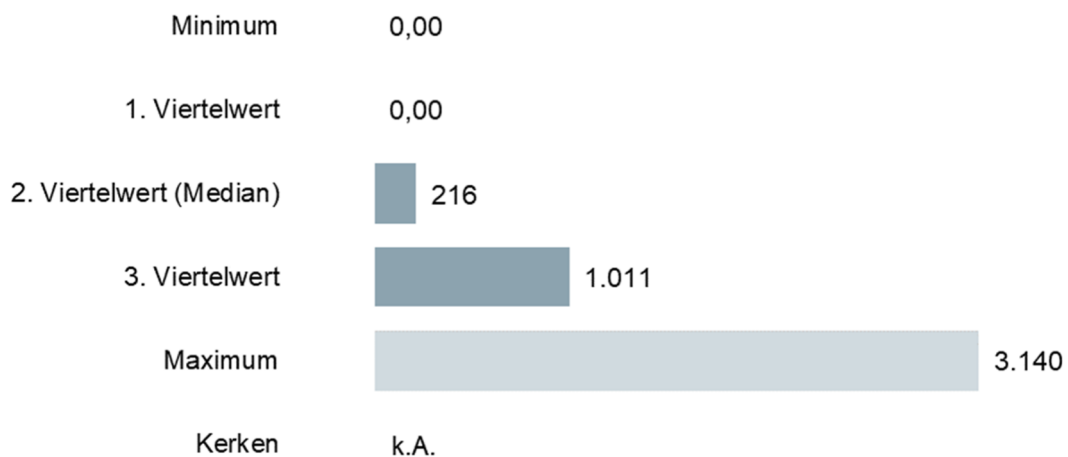
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	2.838	0	0

Im Betrachtungsraum weist die Gemeinde Kerken nur für das Jahr 2019 einen Fehlbetrag für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung aus. Der nachfolgende interkommunale Vergleich für das Jahr 2021 ist daher für die Gemeinde Kerken nur zur Information, da Kerken im Vergleichsjahr keinen Fehlbetrag ausweist.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



*Die Gemeinde Kerken hat im Jahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A.).

In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



4.6.2 Aufwendungen

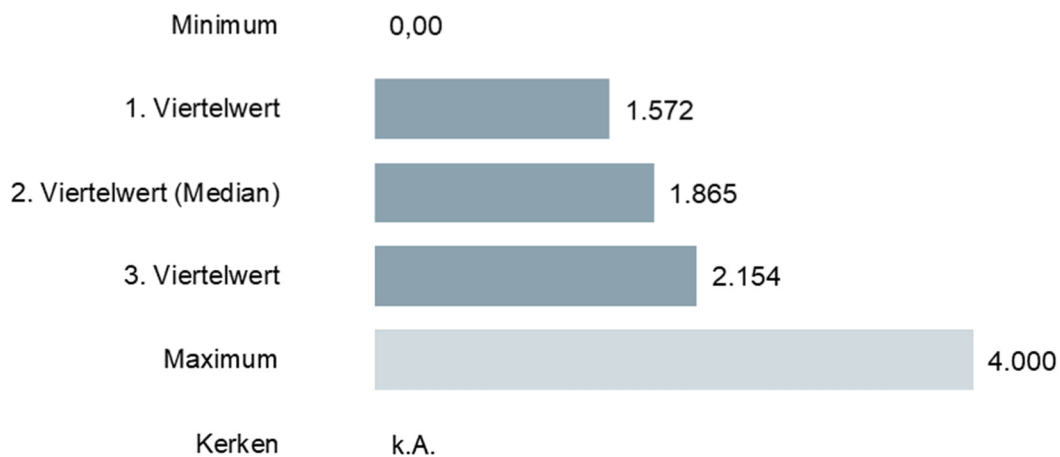
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kerken in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.838	1.809	0
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.838	1.809	0

Wie bereits beschrieben, weist die Gemeinde Kerken nur in den Jahren 2019 und 2020 für jeweils eine ordnungsbehördlich durchgeführte Bestattung Aufwendungen aus. Der folgende interkommunale Vergleich 2021 ist deshalb für die Gemeinde nur informativ.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



*Die Gemeinde Kerken hat im Jahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A.).

In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



In den Jahren 2019 und 2020 hat die Gemeinde Kerken jeweils eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt. Die „Aufwendungen je Fall ordnungsbehördlicher Bestattungen“ lagen in beiden Jahren im interkommunalen Vergleich über dem Median.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

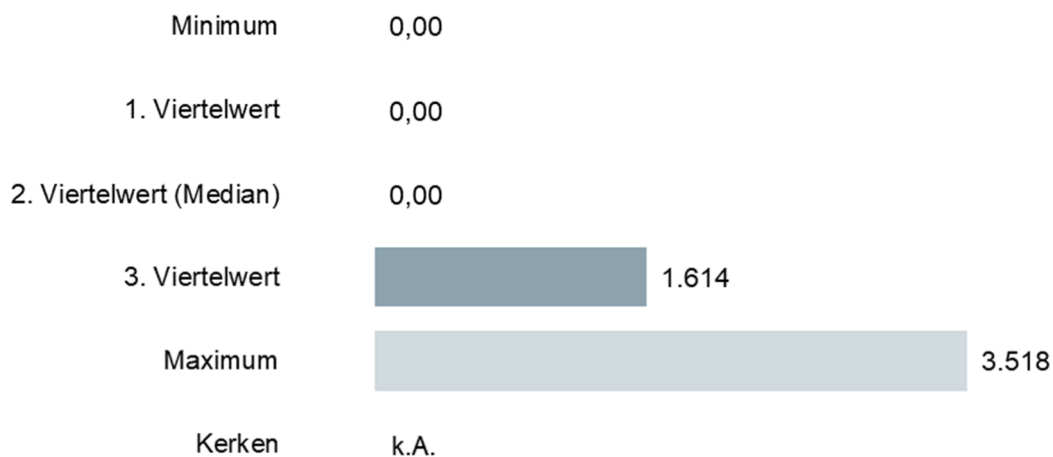
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Kerken 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.809	0
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.809	0

Die Gemeinde Kerken weist lediglich im Jahr 2020 eine Kostenerstattung aus. Der folgende interkommunale Vergleich dient der Gemeinde Kerken daher nur zur Information.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



*Die Gemeinde Kerken hat im Jahr 2021 keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A.).

In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):



4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Die Gemeinde Kerken hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.	126	E1	Die Gemeinde Kerken sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren. Zudem sollten die Mitarbeiter regelmäßig an fachbezogenen Schulungen teilnehmen.	127

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die **Gemeinde Kerken** unterhält zwei kommunale Friedhöfe in den Ortsteilen Nieukerk und Aldekerk. Zudem gibt es im Ortsteil Stenden einen konfessionellen Friedhof. Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen zeigt sich auch in Kerken. Dabei hat sich die Anzahl der Sarg- und Urnenbestattungen in der Gemeinde Kerken – wie auch in den Vergleichskommunen - deutlich verschoben. Allerdings sind die Bestattungszahlen in Kerken relativ konstant. Für das Friedhofswesen nutzt die Gemeinde Kerken eine Fachsoftware.

Eine Öffentlichkeitsarbeit findet in der Gemeinde Kerken nicht aktiv statt. Hier sollte die Gemeinde mit Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten. Möglicherweise können dadurch die Anfragen verringert und die Friedhofsverwaltung entlastet werden.

Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in Kerken im Betrachtungszeitraum hoch. Zudem liegt die Nutzungsintensität der Trauerhallen auf einem hohen Niveau. Dagegen ist der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen eher durchschnittlich.

Strategische Ziele für das Friedhofswesen hat die Gemeinde Kerken noch nicht definiert. Auch Kennzahlen für das Friedhofswesen hat Kerken noch nicht erarbeitet. Diese sollten möglichst in ein Berichtswesen einfließen. Im Jahr 2023 möchte die Gemeinde ein Bestattungskonzept für die Friedhöfe entwickeln. Die Finanzmittel hierfür hat die Gemeinde bereits in den Haushalt eingestellt.

Der Gemeinde Kerken hat detaillierte Informationen über die Friedhofsflächen. Die Flächenanteile der Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen liegen in Kerken im interkommunalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen liegen in Kerken differenziert vor. Diese sind im interkommunalen Vergleich niedrig.

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

Die **Gemeinde Kerken** gliedert sich in vier Ortsteile. Im Ortsteil Nieukerk weist die Gemeinde einen Friedhof aus. Der Friedhof im Ortsteil Aldekerk hat einen kommunalen und einen kirchlichen Bereich. Einen weiteren kirchlichen Friedhof gibt es im Ortsteil Stenden.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Kerken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	2	1	1	2	4	14	18
Kommunale Friedhofsfläche in qm	25.805	24.560	35.938	42.154	55.572	74.920	18
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	59,15	44,44	69,75	89,33	96,76	109	18
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	3,76	1,26	2,09	2,55	3,39	5,74	18
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	86,30	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	3.972	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	2,04	1,54	2,56	3,14	4,32	6,77	18

* Die Datenlage basiert auf den Werten von dem Landesbetrieb IT.NRW und beinhaltet die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 18.000 EW.

Die Strukturdaten zeigen eine große Bandbreite bei der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und Friedhofsflächen. Es wird deutlich, dass die Gemeinde Kerken mit zwei kommunalen Friedhöfen eine durchschnittliche Anzahl vorhält. Die Friedhofsfläche in Kerken liegt im interkommunalen Vergleich im Bereich des Minimums. Damit bewirtschaftet die Gemeinde Kerken im interkommunalen Vergleich eine geringere Friedhofsfläche als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Kennzahl „Anteil Bestattungen auf den kommunalen an den Sterbefällen in Prozent“ ist unterdurchschnittlich. Den Grund hierfür sieht die Gemeinde in der Bestattungsmöglichkeit auf den konfessionellen Friedhöfen. Die überdurchschnittliche Kennzahl „Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsflächen“ deutet in Kerken darauf hin, dass die Friedhöfe dicht belegt sind.

Friedhöfe dienen nicht nur der Bestattung, sondern sind auch Grünanlagen im städtischen Raum mit Bedeutung für die Naherholung. Die Bedeutung ist in Kerken anhand des „Anteils der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche“ im interkommunalen Vergleich nahezu durchschnittlich. Wegen der ländlichen Struktur der Gemeinde Kerken sind die Grünflächen der Friedhöfe als Erholungsgebiet von untergeordneter Bedeutung.

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 Gemeinde Kerken hat die Aufgaben des Friedhofswesens klar geregelt. Je nach Bedarf stehen die beteiligten Organisationseinheiten im Austausch.

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

Für die Aufgaben des Friedhofswesens sind in der **Gemeinde Kerken** verschiedene Fachbereiche zuständig. Die Gebührenerhebung und Kalkulation erfolgt im Fachbereich 1 (Finanzen- und zentrale Dienste). Der Fachbereich 2 (Bauen und Umwelt) ist zuständig für die bauliche Planung und Unterhaltung, während der Fachbereich 4 (Bauhof) die laufende Flächenunterhaltung und die Verkehrskontrolle durchführt. Die operativen Arbeiten wie die Pflege der Wege und Grünflächen sowie den Grabaushub übernimmt ein externer Dienstleister. Nach Auskunft der Verwaltung sind die Aufgaben und Arbeitsschritte eindeutig zwischen den Organisationseinheiten abgegrenzt. Es entstehen demnach keine Schnittstellenprobleme und Doppelarbeiten. Die Organisationseinheiten stimmen sich nach Information der Verwaltung untereinander ab, in der Regel nach Bedarf. Mindestens 14-täglich erfolgt ein Austausch mit dem privaten Dienstleister. Zudem kontrolliert der Bauhof der Gemeinde Kerken regelmäßig die Pflege der Wege- und Grünflächen.

5.4.2 Steuerung

➔ Feststellung

Die Gemeinde Kerken verwendet keine Kennzahlen zur Steuerung.

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 die Aufgaben im Friedhofswesen hat die **Gemeinde Kerken** keine strategischen und operativen Ziele definiert. Kennzahlen als Steuerungsgrundlage bildet die Gemeinde ebenfalls noch nicht ab. Auch ist kein Berichtswesen, welches die Verwaltungsführung und die politischen Gremien regelmäßig unterrichtet, vorhanden. In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. Ziele vorgefunden. Hierbei handelte es sich beispielhaft um folgende Ziele:

- Kostendeckungsgrad von mindestens „X“ Prozent,

- Steigerung Nutzung Trauerhallen auf X Nutzungen pro Jahr,
- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf „X“ Euro bis zum Jahr „Y“.

Um zu überprüfen, ob die festgelegten Ziele erreicht werden, sollte eine Kommune Kennzahlen definieren:

- Kostendeckungsgrad von „X“ Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten,
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro und
- Friedhofunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro.

Auch die Kennzahlen in diesem Bericht kann die Gemeinde Kerken als Grundlage nutzen und in ein Berichtswesen einbinden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

5.4.3 Digitalisierung

- Die Gemeinde Kerken setzt eine Fachsoftware für die Steuerung des Friedhofs- und Bestattungswesen ein.

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.

Im Friedhofswesen setzt die **Gemeinde Kerken** eine Fachsoftware ein. Die Daten für die Grün- und Wegeflächen erfasst Kerken digital und ergänzt diese regelmäßig. Auch die Vegetationsarten sowie die Beschaffenheit der Grün- und Wegeflächen sind der Gemeinde bekannt. Digitale Pläne der Friedhöfe stehen der Friedhofsverwaltung nicht zur Verfügung.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Kerken betreibt aktuell aktiv keine Öffentlichkeitsarbeit.

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

Die **Gemeinde Kerken** betreibt keine Öffentlichkeitsarbeit für das Friedhofswesen. Auf der Internetseite der Gemeinde ist bislang nur ein Ansprechpartner für die Friedhofsangelegenheiten hinterlegt. Weitere Informationen wie zum Beispiel der Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen sind nicht vorhanden. Die Gebühren- und Friedhofssatzungen sind auf der Homepage unter dem Menüpunkt „Ortsrecht“ der Gemeinde einsehbar.

Die Gemeinde Kerken hat noch keine Broschüren oder Flyer für das Friedhofswesen erarbeitet. In Kerken beträgt der „Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune“ ca. 59 Prozent (siehe Kapitel: „örtliche Strukturen“). Demnach findet ein bedeutender Anteil der Bestattungen von Sterbefällen in der Gemeinde Kerken nicht auf den kommunalen Friedhöfen statt.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Kerken sollte auf ihrer Homepage über die Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen informieren.

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 Kerken erreicht im Friedhofs- und Bestattungswesen im Jahr 2021 einen hohen Kostendeckungsgrad.

Eine 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.

In der **Gemeinde Kerken** werden die Gebühren im Fachbereich „Finanzen und zentrale Dienste“ jährlich neu kalkuliert. Kostenüberdeckungen sollen am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb von vier Jahren ausgeglichen werden (§ 6 KAG NRW). Die Gebührenunter- bzw. überdeckungen aus den Nachkalkulationen der Jahre 2018 und 2019 hat die Gemeinde anteilig in der Gebührenkalkulation für das Jahr 2022 berücksichtigt.

Die Gemeinde Kerken setzt in der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten an. Dabei orientiert sich die Gemeinde an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil

vom 17. Mai 2022^[1] 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 mit einem weiterführenden Vorschlag zur Änderung des § 6 KAG NRW.

Zurzeit stehen noch offene Fragen im Raum, die auch durch die Lektüre der Urteilsgründe und den Gesetzesentwurf zur Änderung des § 6 KAG NRW nicht abschließend beantwortet werden können. Die Gemeinde Kerken sollte daher die weiteren Entwicklungen verfolgen und bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Der nachfolgende Kostendeckungsgrad wird aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten gebildet. Die gebührenrelevanten Erlöse für das Jahr 2021 belaufen sich in Kerken auf 198.525 Euro, die Kosten betragen 196.285 Euro.

Die nachfolgende Tabelle bildet den Deckungsgrad für den gesamten Betrachtungszeitraum in Kerken ab.

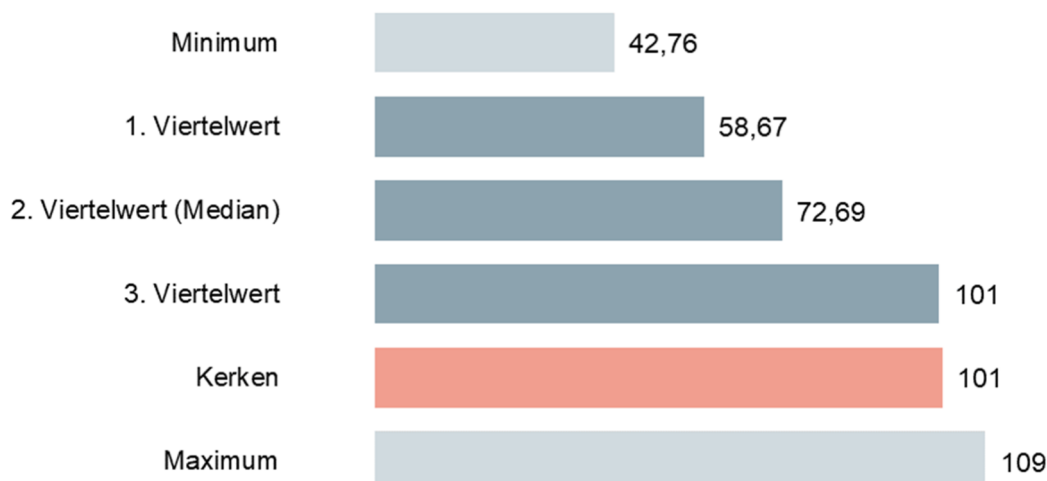
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2019 bis 2021

2019	2020	2021
107	91,75	101

Der rückläufige Kostendeckungsgrad im Jahr 2020 geht in Kerken auf eine geringere Zahl kommunalen Bestattungen in dem Jahr zurück.

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 positioniert sich der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen der Gemeinde Kerken wie folgt.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Der Kostendeckungsgrad der Gemeinde Kerken liegt im Betrachtungsjahr 2021 im interkommunalen Vergleich auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Gemeinde Kerken kalkuliert die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten jährlich. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁸ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Gemeinde Kerken** hat ihre Gebührensätze noch nicht an das sich geänderte Nachfrageverhalten angepasst. Allerdings vermeidet Kerken aufgrund der jährlichen Kalkulation zum Erwerb von Nutzungsrechten größere Gebührensprünge bei den einzelnen Grabarten. Über Äquivalenzziffern ermittelt die Gemeinde die Kostenverteilung auf die Art der Grabstellen. Als Grundlage dient der Gemeinde dabei die durchschnittliche Grabgröße sowie die Nutzungsdauer.

Bei den Gebühren unterscheidet die Gemeinde Kerken nach Grabstellen:

- an Hauptwegen,
- an Quer- und Seitenwegen,
- in der Reihe und
- Urnengrabstellen.

Aufgrund der Grabgröße sind in Kerken die Gebühren an einem Hauptweg am höchsten. Die Grabstellen bieten unabhängig von der Fläche unterschiedliche Vorteile. Dies sind zum Beispiel Verlängerungsmöglichkeiten von Wahlgräbern oder die Pflege der Grabstelle durch die Kommune. Aber auch die Auswahlmöglichkeit der Position der Grabstelle und eine gute Zugänglichkeit über zentrale Wege gehören dazu. Die genannten Vorteile der Grabstellen berücksichtigt die Gemeinde bislang noch nicht in der Kalkulation.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kerken kann auch die Nutzungsvorteile der Grabstellen in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.

³⁸ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

5.5.3 Trauerhallen

→ Feststellung

In der Gemeinde Kerken ist die Kostendeckung für die Trauerhallen im Betrachtungszeitraum sinkend.

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 Kerken** hält auf jedem kommunalen Friedhof eine Trauerhalle vor. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es in Kerken keine privaten Abschiedsräume und Trauerhallen. Somit besteht in der Gemeinde keine Konkurrenzsituation bei der Nutzung der Trauerhallen.

Die Kosten für die kommunalen Trauerhallen sind von 42.130 Euro im Jahr 2019 auf 44.507 Euro im Jahr 2021 gestiegen. Im gleichen Zeitraum haben sich die gebührenrelevanten Erlöse bedingt durch die Corona-Pandemie um ca. 4.000 Euro reduziert. Für die laufende Unterhaltung der zwei Trauerhallen hat die Gemeinde Verträge mit einem Bestatter bzw. dem Friedhofsgärtner abgeschlossen. Die jährlichen Kosten hierfür betragen ca. 7.500 Euro pro Halle.

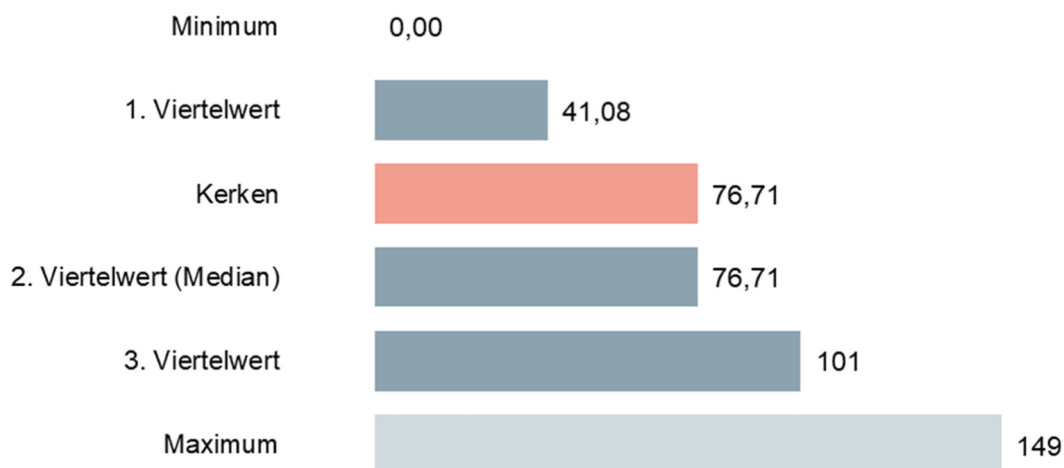
Die nachfolgende Tabelle weist den Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen in Kerken im Betrachtungszeitraum aus.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen gesamt in Prozent 2019 bis 2021

2019	2020	2021
90,48	82,40	76,71

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021 positioniert sich die Gemeinde wie folgt.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad in der Gemeinde Kerken sinkt im Betrachtungszeitraum bedingt durch die Corona-Pandemie von ca. 90 Prozent im Jahr 2019 auf ca. 77 Prozent im Jahr 2021. Dabei liegen die „Kosten je Trauerhalle“ in Kerken über dem Durchschnitt der geprüften Vergleichskommunen. Der „Anteil Kosten Trauerhalle an den Gesamtkosten in Euro“ beträgt in Kerken ca. 23 Prozent im Jahr 2021. Damit bildet die Gemeinde das Maximum im interkommunalen Vergleich ab. Der Median liegt bei ca. elf Prozent.

Die Kirchengemeinde im Ortsteil Aldekerk hält auf dem kirchlichen Bereich des Friedhofs keine eigene Trauerhalle vor. Deshalb nutzt diese die kommunale Trauerhalle. Die Nutzungsgebühr rechnet die Gemeinde mit dem Bestattungspflichtigen ab. Im Ergebnis zeigt sich im Jahr 2021 in Kerken ein hoher „Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent“. Der Kennzahlenwert beträgt 103 Prozent und überschreitet im interkommunalen Vergleich den Median von ca. 61 Prozent deutlich. Auch im Jahren 2019 ist die Nutzung der Trauerhallen in der Gemeinde Kerken hoch. Lediglich im Corona-Jahr 2020 hat die Gemeinde einen größeren Rückgang zu verzeichnen.

Insgesamt zeigt die hohe Nutzung der Trauerhallen, dass die Gemeinde ein bedarfsgerechtes Angebot vorhält. Gleichwohl kann durch eine Öffnung der Trauerhallen ggfls. der Kostendeckungsgrad erhöht werden. Denkbar sind zum Beispiel Lesungen oder andere pietätvolle Veranstaltungen, Konzerte oder auch Kunstausstellungen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Kerken sollte die Öffnung der Trauerhalle für weitere Nutzungsmöglichkeiten prüfen. Dies kann sich positiv auf den Kostendeckungsgrad auswirken.

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:

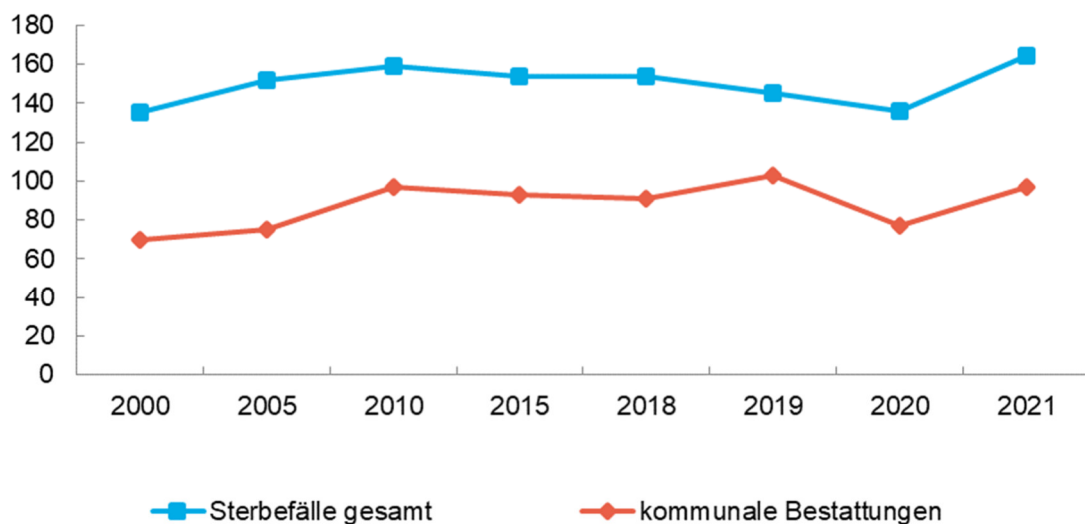
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,

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

Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für die Gemeinde Kerken bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 einen Bevölkerungszuwachs bis zum Jahr 2040. Dabei steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig. Dieser wird im Jahr 2040 mehr als doppelt so hoch wie im Jahr 2018 sein.

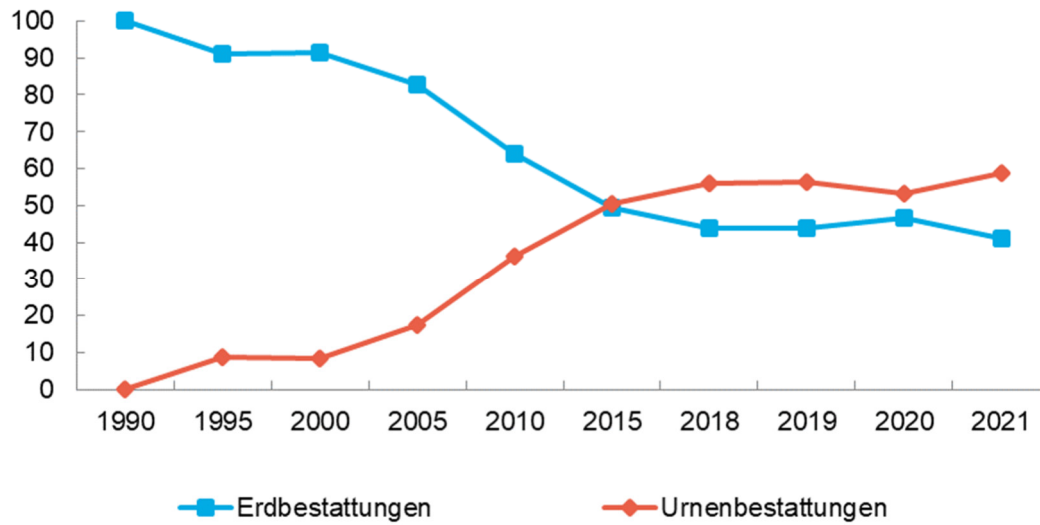
Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vergangenen Jahren.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Die Gemeinde Kerken weist im Betrachtungszeitraum durchschnittlich 150 Sterbefälle aus. Hier-von werden ca. 60 Prozent auf den beiden kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Gemäß der Prognose IT.NRW bleibt die Zahl der Sterbefälle in der Gemeinde bis zum Jahr 2039 mit ca. 154 Sterbefälle relativ konstant.

Verteilung der Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. Auch in der Gemeinde Kerken spielten die Urnenbestattungen in der Zeit noch eine untergeordnete Rolle. Seit dem Jahr 2000 steigt die Zahl dieser Bestattungsform in der Gemeinde kontinuierlich an. Erstmals im Jahr 2015 übersteigen die Urnenbestattungen die Erdbestattungen. Im Jahr 2021 liegt der Anteil der Urnenbestattungen an den Bestattungen insgesamt bei ca. 59 Prozent.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die kommunale Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Die Gemeinde Kerken hat auf den Wandel bislang noch nicht umfassend reagiert. Lediglich auf dem Friedhof in Aldekerk bietet die Gemeinde anonyme Rasenreihengräber an. Allerdings möchte Kerken im Jahr 2023 ein Bestattungskonzept (siehe Kapitel: „Entwicklung der Bestattungsflächen“) erstellen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Bestattungsarten der Gemeinde Kerken im interkommunalen Vergleich einordnen.

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

Kennzahlen	Kerken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	41,24	22,62	33,47	41,47	45,42	62,37	18
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	58,76	37,63	51,21	55,87	64,23	72,13	18

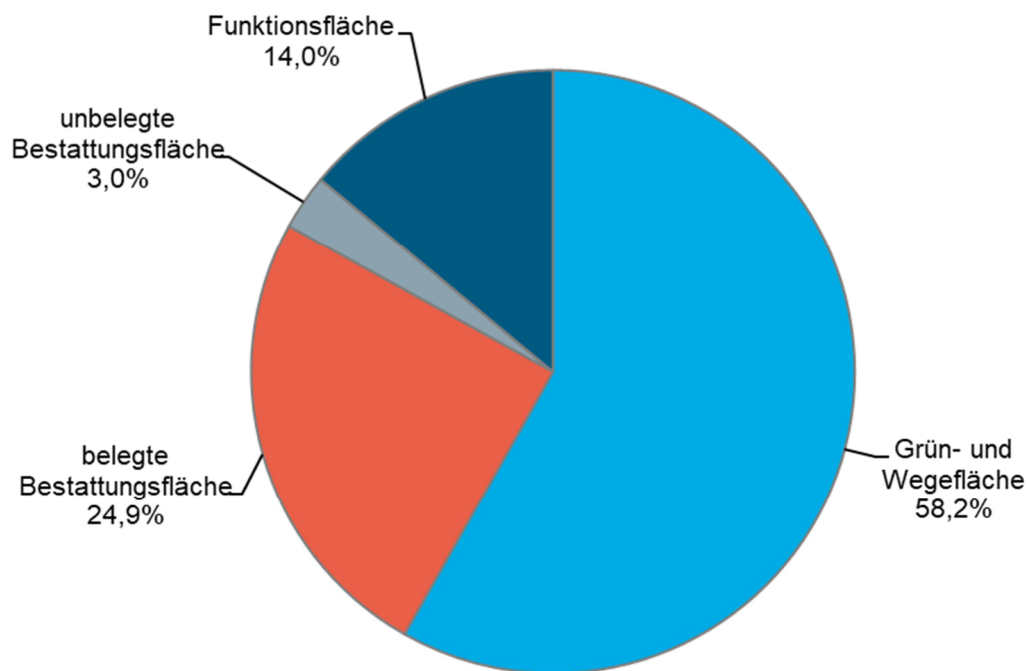
5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

➔ Die Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche haben in Kerken einen großen Anteil.

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.

Bei der **Gemeinde Kerken** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf.



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Dies ist auch in der Gemeinde Kerken anhand der Grafik erkennbar. Hier beträgt der Anteil der Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche ca. 58 Prozent. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich hoch. Auch der Anteil der belegten Bestattungsfläche ist in Kerken hoch. Mit ca. 25 Prozent liegt der Wert im interkommunalen Vergleich fast am Maximum. Dagegen bildet der Anteil der unbelegten Bestattungsfläche das Minimum ab.

Auch in der Gemeinde Kerken gibt es auf den Friedhöfen Grabstellen, bei denen nach und nach die Ruhezeiten ablaufen und sich daher ein Flickenteppich bildet. Diese „Flickenteppiche“ müssen von der Kommune gepflegt werden. In der Praxis stellen sich die Pflegemaßnahmen dieser Flächen häufig als aufwendig und personalintensiv dar.

Im Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen.

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Kerken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	89,33	10,83	23,39	37,86	45,54	89,33	14
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	84,60	9,60	21,77	32,87	41,88	84,60	14
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	4,73	1,01	1,80	2,85	4,26	5,56	14

Der „Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche“ weist in Kerken einen hohen Wert aus.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

→ Im Jahr 2023 möchte die Gemeinde Kerken ein Bestattungskonzept erarbeiten.

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 Kerken

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	30
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	16
Neukäufe Urnengräber 2021	33
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	4

Bei den Erdgräbern stehen in Kerken angenommenen 30 Neukäufen 16 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Damit überschreitet die Zahl der Neukäufe die voraussichtlich freiwerdenden Erdgrabstellen. Sollten sich die Nutzungsrechte verlängern, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich. Diese machen in Kerken den höchsten Anteil aus.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der angenommenen Neukäufe ebenfalls höher als die freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierauf sollte die Gemeinde Kerken reagieren und ggfls. weitere Flächen für Urnenbestattungen zur Verfügung stellen.

Bislang gibt es in Kerken noch keine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung. Allerdings hat die Politik der Verwaltung im April 2022 den Auftrag erteilt ein Bestattungskonzept zu erarbeiten. Hierfür stehen im Jahr 2023 die finanziellen Mittel bereit. Dabei kommt dem Friedhof in Neukerk eine besondere Bedeutung zu, da Teile des Friedhofs unter Denkmalschutz stehen.

In einer langfristigen Friedhofsplanung sollte eine Kommune unter anderem folgende Punkte berücksichtigen:

- Umnutzung von Friedhofsflächen,
- zersplitterte Flächen zu zusammenhängenden Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand entwickeln,
- Entwicklung neuer Grabangebote,
- kulturelle Veranstaltungen (insbesondere in Trauerhallen),
- Steuerung der Grabvorgabe.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Der Gemeinde Kerken sind die Strukturen der Grün- und Wegeflächen bekannt. Der Anteil der Grün- und Wegefläche ist in Kerken hoch

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	Kerken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	58,19	14,45	40,90	47,41	55,59	71,89	14
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	45,00	33,84	44,21	50,79	57,89	65,27	12

Kennzahlen	Kerken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	55,00	34,73	42,11	49,21	55,79	66,16	12

Die Gemeinde Kerken weist bei der Kennzahl „Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent“ einen Wert oberhalb des 3. Viertelwertes aus. Im Ergebnis haben 75 Prozent der bisher geprüften Kommunen einen geringeren Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche. Der Hauptgrund für den überdurchschnittlichen Anteil an Grün- und Wegeflächen an der Bestattungsfläche besteht nach Information der Gemeinde in den noch ungenutzten Vorhalteflächen (Rasenfläche) auf dem Aldekerker Friedhof.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

- Die Gemeinde Kerken weist geringe Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen aus.

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

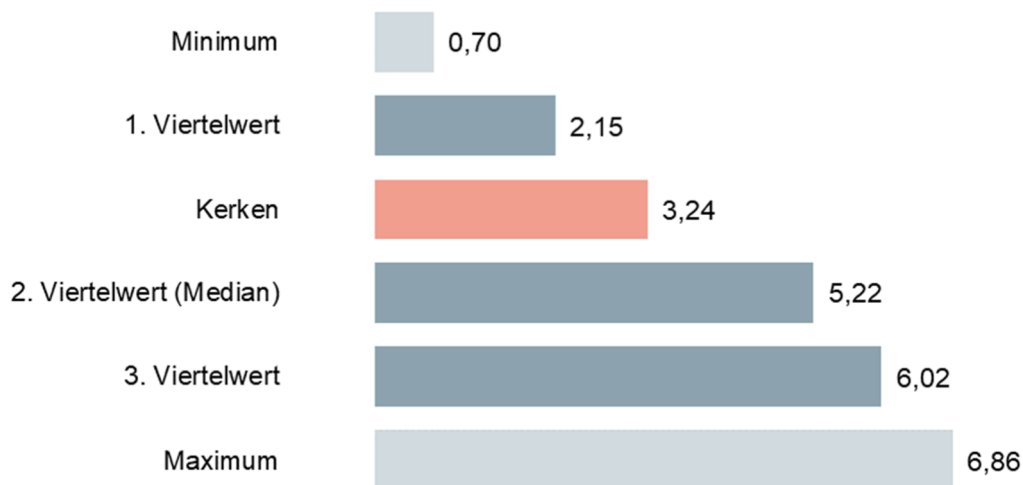
Die **Gemeinde Kerken** bildet sowohl Flächen als auch die Kosten für die Grün- und Wegeflächen im Betrachtungszeitraum detailliert ab. Für die Grün- und Wegepflege hat die Gemeinde Kerken einen privaten Dienstleister beauftragt. Die Pflegestandards hat die Gemeinde über die Ausschreibung der Pflegeleistungen definiert. Der Bauhof der Gemeinde kontrolliert die Pflegeleistungen regelmäßig. Die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind von ca. 42.000 Euro im Jahr 2019 auf ca. 49.000 Euro im Jahr 2021 gestiegen. Die nachfolgende Tabelle weist die „Kosten für die Grün- und Wegefläche je qm“ in Kerken aus.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro, 2019 bis 2021

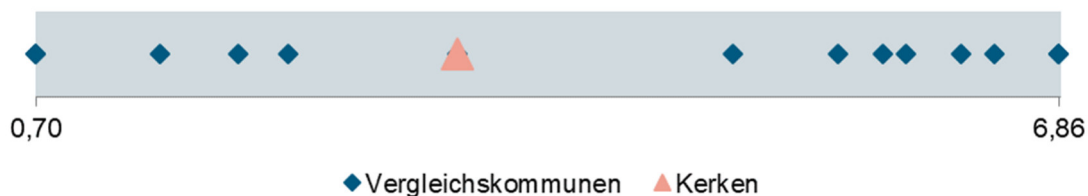
2019	2020	2021
2,81	2,97	3,24

Die nachfolgende Tabelle zeigt den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2021.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Die Intensität der Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegefläche sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen im Außenbereich der Friedhöfe extensiver gepflegt werden. In der **Gemeinde Kerken** übernimmt ein externer Dienstleister die Grün- und Wegepflege. Für die Kontrolle der durchgeführten Arbeiten ist der Bauhof der Gemeinde zuständig. Die Pflegestandards hat die Gemeinde im Rahmen einer Ausschreibung vor fünf Jahren festgelegt. Eine erneute Ausschreibung der Pflegeleistungen plant die Gemeinde im Jahr 2023. Im interkommunalen Vergleich 2021 liegen die Unterhaltungskosten in Kerken auf unterdurchschnittlichem Niveau. Mehr als 50 Prozent der geprüften Kommunen haben höhere „Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen“.

Maßnahmen im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz hat die Gemeinde Kerken bislang noch nicht bei der Gestaltung der Grünflächen berücksichtigt. Hier bietet sich zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit dem „Nabu“ an. Gegebenenfalls ist auch eine Förderung von Maßnahmen über das Bundesamt für Naturschutz (BfN) möglich. In der Friedhofsplanung der Gemeinde Kerken (siehe Kapitel: „Entwicklung der Bestattungsflächen“) möchte die Gemeinde die Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes berücksichtigen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Gemeinde Kerken verwendet keine Kennzahlen zur Steuerung.	135	E1	Die Gemeinde Kerken sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	136
F2	Die Gemeinde Kerken betreibt aktuell aktiv keine Öffentlichkeitsarbeit.	136	E2	Die Gemeinde Kerken sollte auf ihrer Homepage über die Bestattungsmöglichkeiten auf den kommunalen Friedhöfen informieren.	137
Gebühren					
F3	Die Gemeinde Kerken kalkuliert die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten jährlich. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	139	E3	Die Gemeinde Kerken kann auch die Nutzungsvorteile der Grabstellen in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.	139
F4	In der Gemeinde Kerken ist die Kostendeckung für die Trauerhallen im Betrachtungszeitraum sinkend.	140	E4	Die Gemeinde Kerken sollte die Öffnung der Trauerhalle für weitere Nutzungsmöglichkeiten prüfen. Dies kann sich positiv auf den Kostendeckungsgrad auswirken.	141

➔ 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