

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Ense in den
Jahren 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Ense	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Ense	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	11
0.5.1 Kennzahlenvergleich	11
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	21
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	22
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Ense	28
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	30
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	30
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Ense	34
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	56
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	60

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	61
1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Vergabewesen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Organisation des Vergabewesens	82
2.3.1	Organisatorische Regelungen	82
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	86
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	88
2.5	Sponsoring	92
2.6	Nachtragswesen	93
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	94
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	96
2.7	Maßnahmenbetrachtung	97
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	98
3.	Informationstechnik an Schulen	101
3.1	Managementübersicht	101
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	102
3.3	IT an Schulen	102
3.3.1	IT-Steuerung	103
3.3.2	Stand der Digitalisierung	107
3.3.3	IT-Sicherheit	112
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	115
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	116
4.1	Managementübersicht	116
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	117
4.3	Örtliche Strukturen	117
4.4	Rechtmäßigkeit	118
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	119
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	120
4.4.3	Art der Bestattung	121
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	121
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	122
4.5	Verfahrensstandards	123
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	124
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	125
4.6.2	Aufwendungen	126
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	127

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
5.	Friedhofswesen	130
5.1	Managementübersicht	130
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131
5.3	Örtliche Strukturen	131
5.4	Friedhofsmanagement	133
5.4.1	Organisation	133
5.4.2	Steuerung	133
5.4.3	Digitalisierung	134
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	135
5.5	Gebühren	135
5.5.1	Kostendeckung	137
5.5.2	Grabnutzung	138
5.5.3	Trauerhallen	139
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	152

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Ense

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Ense 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.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 ist es der Gemeinde Ense gelungen, ausgeglichene Haushalte mit Überschüssen zu erreichen. Dennoch besteht Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Denn sie plant mittelfristig bis Ende 2026 mit einer Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in deutlichem Umfang. Trotz der haushaltsmäßigen Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges erreicht die Gemeinde dann keinen originären Haushaltsausgleich mehr. Trotz positiver Jahresabschlüsse ist die Eigenkapitalquote vergleichsweise niedrig und wird sich anhand der Planungen erheblich verringern. Auf der anderen Seite sind die Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde Ense beachtlich angewachsen. Gleichzeitig zeigt die Altersstruktur des Gebäudebestandes zwar ein insgesamt zufriedenstellendes, aber auch differenziertes Bild. Momentan ist die Investitionsquote nicht ausreichend. Nachholbedarf und geplante Investitionen lassen die Verschuldung perspektivisch weiter steigen. Für die Gemeinde Ense besteht trotz aktuell guter Jahresergebnisse ein Konsolidierungs- und Handlungsbedarf.

Umso wichtiger sind gut vorbereitete Instrumente und deren Anwendung zur **Haushaltssteuerung**. Ense verfügt über ein unterjähriges Finanzberichtswesen und –controlling. Damit gelingt es, die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft bereitzustellen. Dem Rat und der Verwaltung liegen alle wichtigen Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Eine detaillierte Analyse zeigt, dass es Ense zukünftig immer weniger gelingt, steigende Aufwendungen zu kompensieren. Zusätzliche Risiken ergeben sich aus hoher Inflationsrate und steigendem Zinsniveau. Somit sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Gemeinde kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Gemeinde überträgt nicht in Anspruch genommene konsumtive und investive **Haushaltsermächtigungen** ins jeweilige Folgejahr. Übertragene investive Auszahlungsermächtigungen erhöhen die Haushaltsansätze in den Jahren 2017 bis 2021 um fast 34 Prozent. Die Gemeinde sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die voraussichtlich umgesetzt werden können.

Die Gemeinde hat ein zentrales **Fördermittelmanagement** bei der Wirtschaftsförderung eingerichtet. Eine Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement hat Ense noch nicht. Auch über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen sowie über eine zentrale Datenbank verfügt Ense noch nicht. Insoweit besteht hier noch Optimierungsbedarf.

Die Gemeinde Ense verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheits- und wirtschaftsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Strategische Vorgaben sind bereits festgelegt. Darüber hinaus sollte die Gemeinde einen Handlungsrahmen in einer Richtlinie oder Dienstanweisung festhalten.

In der Gemeinde Ense ist das **Vergabewesen** dahingehend organisiert, dass die Stadt ihre Submissionen an zentraler Stelle durchführt. Eine zentrale Vergabestelle hat sie nicht eingerichtet. Den bereits begonnenen Prozess zum Anschluss an eine zentrale Vergabestelle im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit sollte die Gemeinde daher weiterverfolgen. Ihre Vergabedienstanweisung hat die Verwaltung wegen rechtlicher Mängel im Jahr 2018 aufgehoben. Eine neue Dienstanweisung hat sie zwischenzeitlich noch nicht erstellt, plant dies jedoch. Auch hierzu sollten die Zuständigkeiten sowie die Zusammenarbeit im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit geregelt werden. Eine regelmäßige Prüfung der getätigten Vergaben ist zwar keine rechtliche Verpflichtung, stellt jedoch einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar und dient der Rechtssicherheit. Regelmäßige Prüfungen finden zurzeit in der Gemeinde Ense nicht statt. Dies sollte die Gemeinde jedoch in den Vergabeprozess integrieren. Regelungen zur Korruptionsprävention sind in der Gemeinde in ihrer Allgemeinen Geschäftsanweisung festgelegt. Diese enthält aber nicht alle wichtigen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Dies sollte nun wie geplant zeitnah nachgeholt und ihre Dienstanweisung aktualisiert werden. Regelungen im Umgang mit Sponsoringleistungen hat die Gemeinde ebenfalls noch nicht getroffen. Bei der Betrachtung der Abweichungen der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen zählt die Gemeinde Ense zu den Kommunen mit den höchsten Abweichungsquoten. Nachträge werden von den Bedarfsstellen bearbeitet und beauftragt. Bei der Organisation des Nachtragswesens bietet sich eine stärkere Einbindung einer zentralen Vergabestelle an, da nach der Erfahrung der gpaNRW aus den Kommunen und Kreisen die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen im Regelfall eine Herausforderung für die Fachbereiche darstellt. Im Zuge der Betrachtung von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen ergibt sich Optimierungspotenzial bei der Dokumentation von Vergabeentscheidungen sowie der nachvollziehbaren und rechtssicheren Begründung von Auftragsänderungen und Nachträgen.

Die Ausstattung mit **Informationstechnik (IT) an Schulen** ist in der Gemeinde Ense quantitativ und qualitativ auf einem guten Niveau. Die Gemeinde Ense geht bei der Digitalisierung der Schulen sehr pragmatisch vor. Daraus ergeben sich allerdings hohe Anforderungen an die handelnden bzw. beteiligten Personen. Die Rahmenbedingungen für einen effektiven und effizienten Einsatz der Schul-IT kann die Gemeinde Ense durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess weiter optimieren. Der Medienentwicklungsplan sollte dann auch verbindliche Regelungen und Abläufe für alle Beteiligten treffen, beispielsweise zu den Beschaffungs- und

Kommunikationsprozessen. Hierdurch könnte die Gemeinde die schlanken Prozessabläufe auch dauerhaft sicherstellen. Die Gemeinde Ense hat einen schulübergreifenden und vollständigen Ressourcenüberblick über die gesamte IT-Ausstattung. Optimierungsbedarf besteht bei den IT-Sicherheitsstrukturen.

Ordnungsbehördliche Bestattungen muss die Gemeinde Ense vergleichsweise selten durchführen. Dann jedoch hält die Gemeinde die rechtlichen Bestimmungen konsequent ein. Sie stellt die Einhaltung aller bestattungsrechtlichen Fristen für Bestattungen durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher. Regelungen zur Rufbereitschaft und für den Vertretungsfall hat Ense getroffen. In den betrachteten Jahren wurden die Aufwendungen immer gedeckt. Für die wirtschaftlichste Lösung sollte Ense nicht nur ortsansässige Bestatter anfragen. Außerdem könnte eine ortsfremde Bestattung (Krematorium und Beisetzung) eine günstigere Aufgabenerfüllung darstellen.

Die Gemeinde Ense verwendet eine Fachsoftware, um die Aufgaben im **Friedhofswesen** zu bearbeiten. Alle vorhandenen Daten sind aktuell und werden regelmäßig gepflegt. Nicht aktuell ist die Kalkulation der Friedhofsgebühren aus dem Jahr 2017. Hier besteht dringender Nachholbedarf, nicht nur wegen des geringen Kostendeckungsgrades. Das Flächenmanagement im Friedhofswesen der Gemeinde Ense orientiert sich am Bestand und Bedarf. Neue Bestattungsformen werden angeboten. Freie Flächen in Erdgrabfeldern stellen wegen der inzwischen geringen Nachfrage eine zunehmende Herausforderung dar. Die Grünflächen sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige. Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen ist sehr gering. Hier zeigt sich die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch externe Fachfirmen. Auch die Beauftragung der Börde-Werkstätten trägt zu diesem Ergebnis bei.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Ense

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.

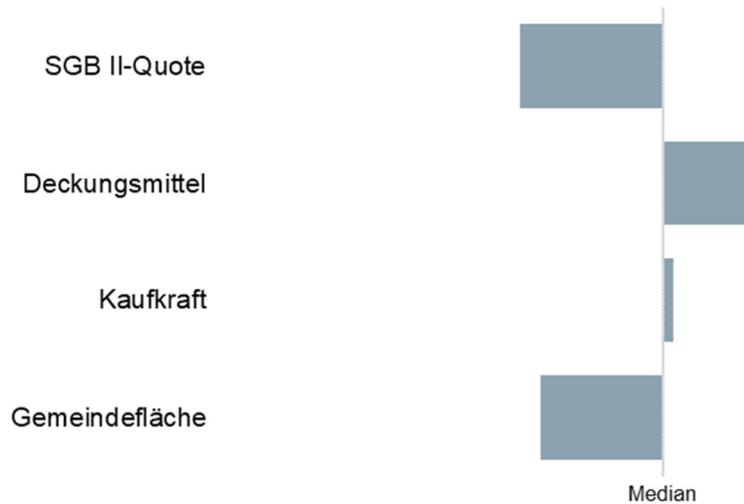
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Ense. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus

allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

0.2.2.1 Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Ense 2022

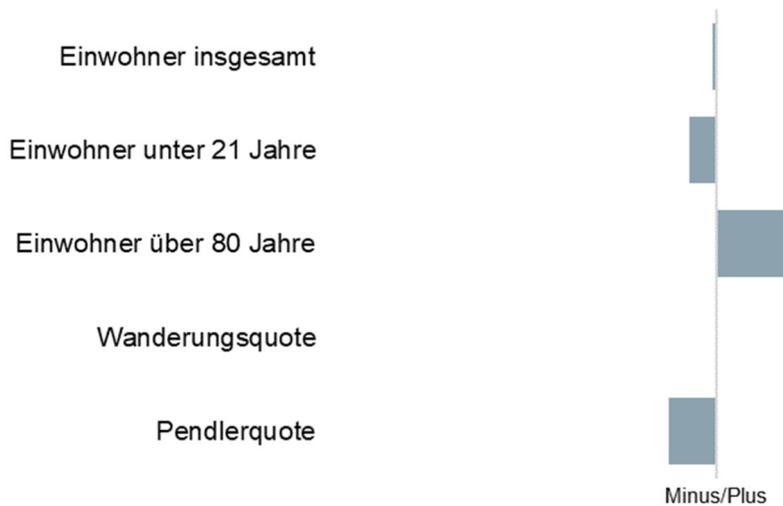


0.2.2.2 Intrakommunaler Vergleich

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.

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

Strukturmerkmale Gemeinde Ense 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 grafisch abgebildeten Strukturmerkmale werden von der Gemeinde Ense auch aus eigener Sicht bestätigt und subjektiv entsprechend eingeschätzt. Die sehr niedrige SGB II-Quote ist das Ergebnis einer guten Beschäftigungslage. Die Menschen finden nicht nur in Ense, sondern auch in der größeren Kommunen der näheren Umgebung Arbeit. Der Auspendlerüberschuss bestätigt das. Entsprechend hoch sind auch die allgemeinen Deckungsmittel durch Steuererträge. Die Einwohnerzahl ist in den letzten fünf Jahren nahezu stabil. Dennoch zeigt sich in der grafischen Darstellung auch in Ense die demografische Veränderung mit einer älter werdenden Bevölkerung.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als 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-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Pro-

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW 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 Ense hat die gpaNRW von Juni 2022 bis Mai 2023 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Martina Schneider
Vergabewesen	Martina Loebardt
Informationstechnik an Schulen	Lars Cramer
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Sabine Ewald
Friedhofswesen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 16. Mai 2023 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationen über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 23. August 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Nauber

Ledebur

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Gemeinde Ense gelingt es nicht die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die positiven Jahresabschlüsse beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltspositionen und Finanzerträgen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	E1	Die Gemeinde Ense sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Die Gemeinde Ense überträgt jährlich mehr konsumtive Ermächtigungsübertragungen als die Vergleichskommunen.		
F3	Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen bei der Gemeinde Ense die Regel. Jedoch nimmt die Gemeinde im Durchschnitt weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	E3.1	Die Gemeinde Ense sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan veranschlagen.
		E3.2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum vor-raussichtlich zu leisten sind.
F4	Die Gemeinde Ense hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Konkrete, verschriftlichte Regelungen zur Fördermittelakquise gibt es noch nicht.	E4	Die Gemeinde Ense sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich

Feststellung		Empfehlung	
F5	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Gemeinde noch nicht. Es besteht ein Optimierungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung. Ein strukturiertes Vorgehen würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E5.1	Die Gemeinde Ense sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.
		E5.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig, durch die zentrale Fördermittelstelle, über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.
F6	Die Gemeinde Ense beschreibt ihr Kreditmanagement als sicherheitsorientiert. Einen schriftlichen Handlungsrahmen in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie hat Ense nicht.	E6	Wir empfehlen der Gemeinde Ense, 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 kommunalen Kreditmanagement zusammenfassen.
F7	Die Gemeinde Ense verfolgt, außer der Sicherheit ihrer Finanzmittel, das Ziel Zinsgewinne zu generieren. Einen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement hat Ense nicht schriftlich formuliert.	E7	Die Gemeinde Ense sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum kommunalen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Ense führt ihre Submissionen an zentraler Stelle durch. Eine zentrale Vergabestelle hat sie nicht eingerichtet. Ihre Vergabedienstanweisung aus dem Jahr 2012 hat die Gemeinde 2018 aufgehoben, da sie rechtliche Mängel hatte. Eine neue Vergabedienstanweisung wurde seitdem nicht erlassen.	E1.1	Im Hinblick auf die eigenen begrenzten personellen Ressourcen sowie dem erforderlichen komplexen Fachwissen für den Bereich des Vergabewesens, sollte die Gemeinde Ense den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere für die Vergabe von Bauleistungen – weiter vorantreiben und umsetzen.
		E1.2	Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Gemeinde Ense möglichst zeitnah eine Vergabedienstanweisung erlassen und darin auch die Zuständigkeiten sowie die Zusammenarbeit mit der Stadt Werl verbindlich regeln.
		E1.3	Die Gemeinde Ense sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Ense beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben erfolgt nicht	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Ense die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.
F3	Die Gemeinde Ense hat nur wenige Regelung zur Korruptionsprävention in ihrer allgemeinen Geschäftsordnung getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruption gibt es nicht. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde bislang nicht durchgeführt.	E3.2	Die Gemeinde Ense sollte die angedachte Schwachstellenanalyse zeitnah durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage kann sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.
		E3.3	Die Gemeinde Ense sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.
		E3.4	Die Gemeinde Ense sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten der landesgesetzlichen Regelungen umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F4	Die Gemeinde Ense hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.	E4	Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Gemeinde Ense verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.
F5	Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Ense zu den Vergleichskommunen mit hohen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Abweichungsquote um rund drei Prozentpunkte erhöht. Im Zuge der Ausführung ist es bei einer Baumaßnahme zu erheblichen Auftragsverweigerungen gekommen.	E5	Die Gemeinde Ense sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.
F6	Die Gemeinde Ense bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	E6.1	Nach Einrichtung einer zentralen Vergabestelle sollte die Gemeinde Ense Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen zentral begleiten lassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F7	Die Gemeinde Ense dokumentiert den Vergabeprozess ausführlich und nachvollziehbar. Die fehlende Dienstanweisung Vergabewesen führt bei der Behandlung von Auftragserweiterungen und Nachträgen zu Handlungsunsicherheiten. Die Nachtragsverfahren werden zum Teil nicht bzw. uneinheitlich geführt und Dokumentationspflichten nicht beachtet.	E7.1	Bei notwendigen Auftragsänderungen bzw. –erweiterungen sollte die Gemeinde Ense stets begründen, dass die zusätzlichen Leistungen zum einwandfreien Erreichen des vertraglichen Leistungszieles erforderlich sind. Eine entsprechende Dokumentation in der Bauakte sorgt für mehr Transparenz und stellt sicher, dass die Entscheidungskriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt nachvollzogen werden können.
		E7.2	Die Gemeinde Ense sollte Auftragsänderungen und –erweiterungen förmlich beauftragen und eine entsprechende Regelung in ihre zu erstellende Dienstanweisung aufnehmen.
		E7.3	Die Gemeinde Ense sollte bei größeren Abweichungen vom geschätzten Auftragswert zum Angebotspreis die Ursachen der Abweichung sowie die Auskömmlichkeit des Preises dokumentieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die teilweise nur informelle Festlegung von Regelungen und Vorgaben kann eine wirtschaftliche und sichere IT-Steuerung erschweren.	E1.1	Die Gemeinde Ense sollte ihre Strategie zur Ausstattung ihrer Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiterzuentwickelnden Medienkonzepte in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten sie auch die bereits vorhandenen konkreten Projektpläne und Meilensteine verankern.
		E1.2	Die Gemeinde Ense sollte im Medienentwicklungsplan auch den Prozess der IT-Ausstattung, den First- und Second-Level-Support sowie die Kommunikation aller Beteiligten verbindlich regeln.
		E1.3	Die Gemeinde Ense sollte ein interdisziplinär besetztes und regelmäßig tagendes Gremium zur Medienentwicklungsplanung gründen.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Ense weisen Defizite auf.	E2	Die Gemeinde Ense sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahme konsequent umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Ense sehr selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung im rechtlichen Rahmen ausgeführt. Um die Bestattungspflichtigen doch noch zu einer Bestattung zu veranlassen, sollten in diesem Fall alle zeitlichen Spielräume genutzt werden.	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Gemeinde Ense die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.
F2	Bei Ersatzvornahmen zur rechtzeitigen Bestattung erhebt die Gemeinde Ense die angefallenen Bestattungskosten gegenüber den Bestattungspflichtigen. Eine Verwaltungsgebühr erhebt die Gemeinde nicht.	E2	Um den entstandenen Aufwand einer ordnungsbehördlichen Bestattung zu decken, sollte die Gemeinde Ense eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F3	Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Gemeinde Ense nicht.	E3	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Gemeinde Ense für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.
F4	Um ein wirtschaftliches Angebot für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhalten führt die Gemeinde Ense regelmäßig Preisabfragen bei verschiedenen ortsnahen Bestattern durch. Allerdings können auch ortsfremde Bestattungen die wirtschaftlichere Alternative sein.	E4	Um die wirtschaftlichste Lösung für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu finden, sollte die Gemeinde Ense bei Preisabfragen auch auswärtige Bestatter beteiligen. Außerdem sollten die angefragten Bestatter kostengünstige, auswärtige Bestattungen (Krematorium und Urnenbeisetzung) mit anbieten.
Friedhofswesen			
F1	Strategisches Ziele für das Friedhofswesen wurden von der Verwaltungsführung in Ense bisher noch nicht festgelegt.	E1	Die Gemeinde Ense sollte strategische Ziele definieren aus denen sich operative Ziele und Kennzahlen ableiten lassen. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und mit einem zeitlichen Rahmen abgesteckt sein. Grundlage hierfür sollte eine strategische Friedhofsplanung sein. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele und weitere relevante Informationen sollte Ense in einem Berichtswesen darstellen.
F2	Die letzte Gebührenkalkulation für die Friedhofsgebühren der Gemeinde Ense ist aus dem Jahr 2017. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben nach denen Gebühren spätestens alle drei Jahre neu kalkuliert werden müssen. Eine Gebührenanpassung ist letztmalig 2013 erfolgt. Danach wurden von der Gemeinde Ense geplante Gebührenanpassungen politisch nicht beschlossen.	E2.1	Die Gemeinde Ense muss die Gebührenkalkulation regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, durchführen. Unterdeckungen können, Überdeckungen müssen innerhalb gesetzlicher Fristen ausgeglichen werden. Die gesetzlichen Vorgaben zur Gebührenkalkulation muss die Gemeinde Ense einhalten.
		E2.2	Um die Kosten des Friedhofswesens Verursachergerecht durch Nutzungsgebühren zu decken, sollte Ense die Gebühren regelmäßig entsprechend der Kostensteigerungen anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen liegt in der Gemeinde Ense im Vergleichsjahr 2021 bei nur ca. 45 Prozent. Eine aktuelle Gebührenkalkulation liegt nicht vor.	E3	Die Gemeinde Ense sollte ihren Kostendeckungsgrad Friedhofswesen erhöhen. Dazu sollte sie die Ausgabe- wie auch die Einnahmeseite auf den Prüfstand stellen.
F4	Die Gemeinde Ense berechnet ihre Gebühren vor allem über die Grabfläche. Eine gleichmäßige Verteilung der Allgemeinkosten, wie z. B. Wege- und Grünpflege, über Äquivalenzziffern erfolgt nicht.	E4	Bei der Neukalkulation der Grabgebühren sollte die Gemeinde Ense Äquivalenzziffern verwenden, um allgemeine Kosten nutzergerecht zu verteilen.
F5	Die Gemeinde Ense unterhält zwei Trauerhallen. Davon steht eine auf dem kommunalen und eine auf einem konfessionellen Friedhof. Der ermittelte Kostendeckungsgrad für das Vergleichsjahr 2021 ist mit knapp 20 Prozent sehr gering. Eine aktuelle Gebührenkalkulation liegt für die Trauerhallen nicht vor.	E5	Die Gemeinde Ense muss auch für die Trauerhallen eine neue Gebührenkalkulation aufstellen. Dabei sollte Ense die Gebührenhöhe anpassen aber auch die Kostenseite auf den Prüfstand stellen.
F6	Die Gemeinde Ense verfügt über sehr viel Bestattungsfläche auf ihrem kommunalen Friedhof. Durch die veränderte Bestattungskultur wird dieser Anteil zukünftig weiter steigen.	E6	Für die freiwerdenden Erdgrabfelder und die bisher nicht belegten Bestattungsflächen sollte die Gemeinde Ense daher ein Konzept erstellen wie mit diesen Flächen umzugehen ist.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

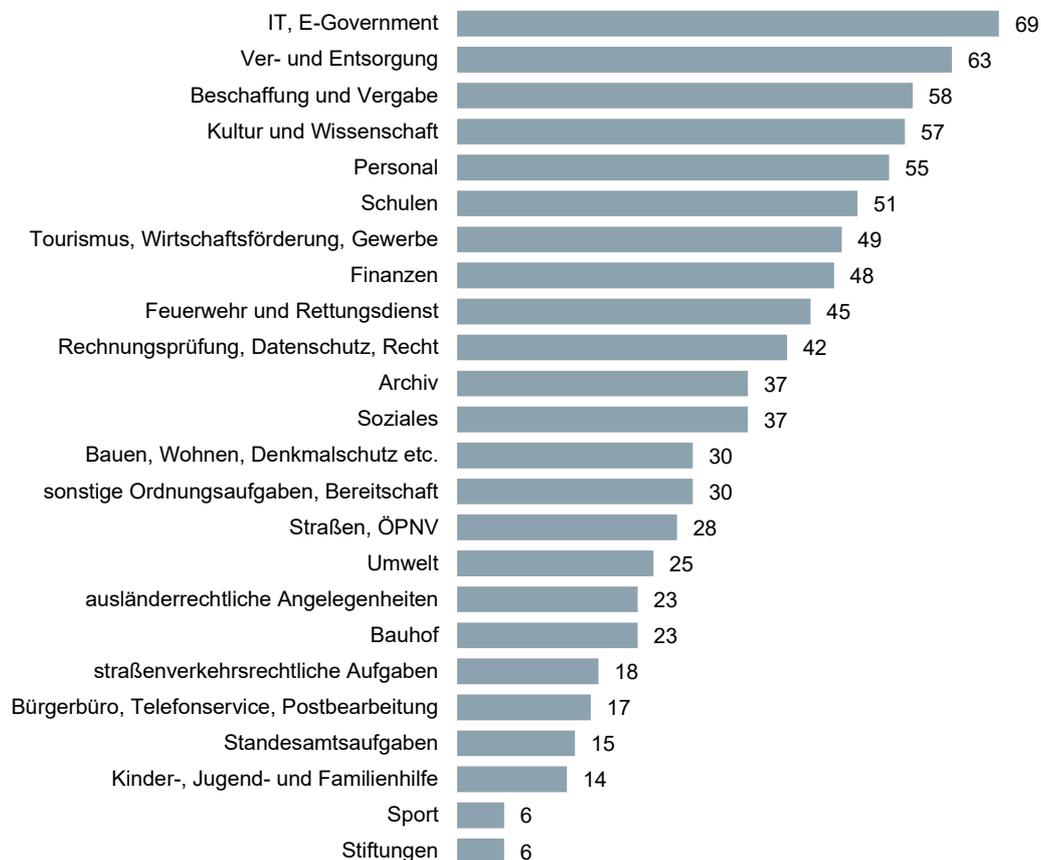
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 39 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

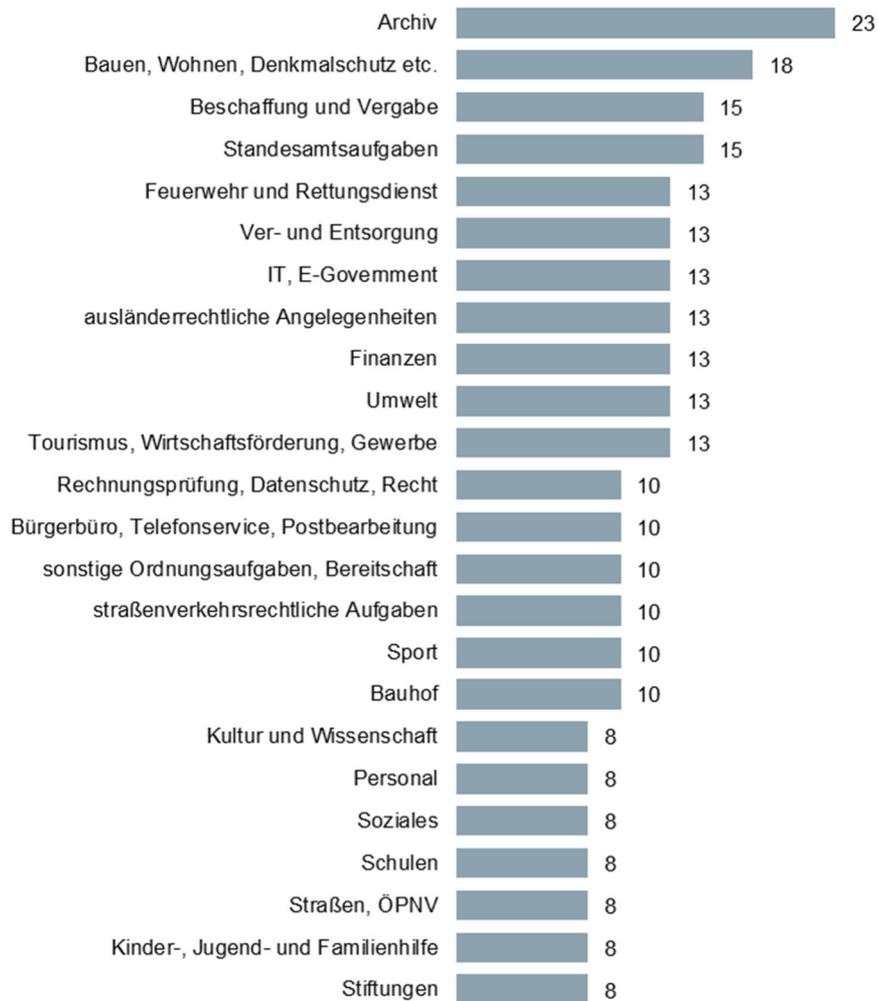


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - sowie IT und E-Government.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



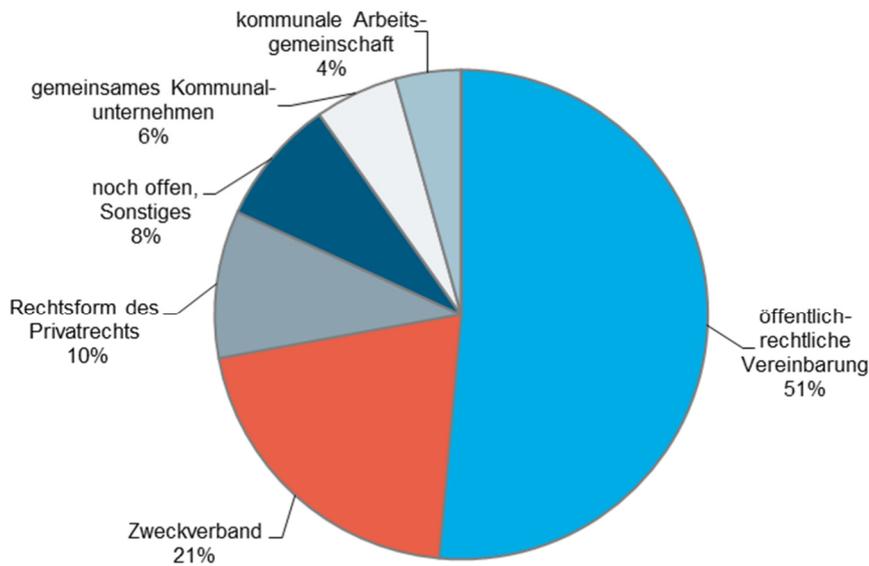
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

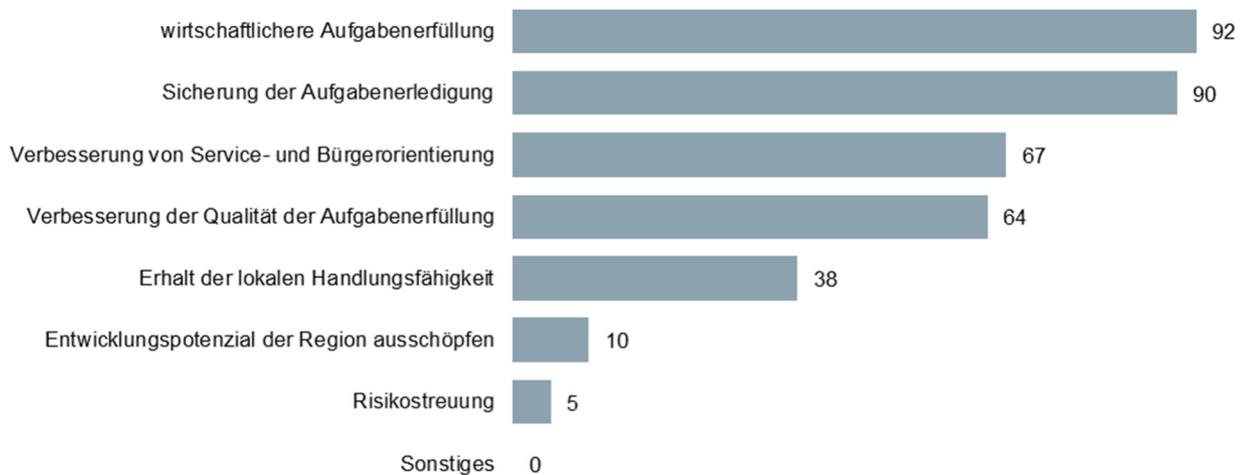


Mehr als die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung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

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ in Prozent



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

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

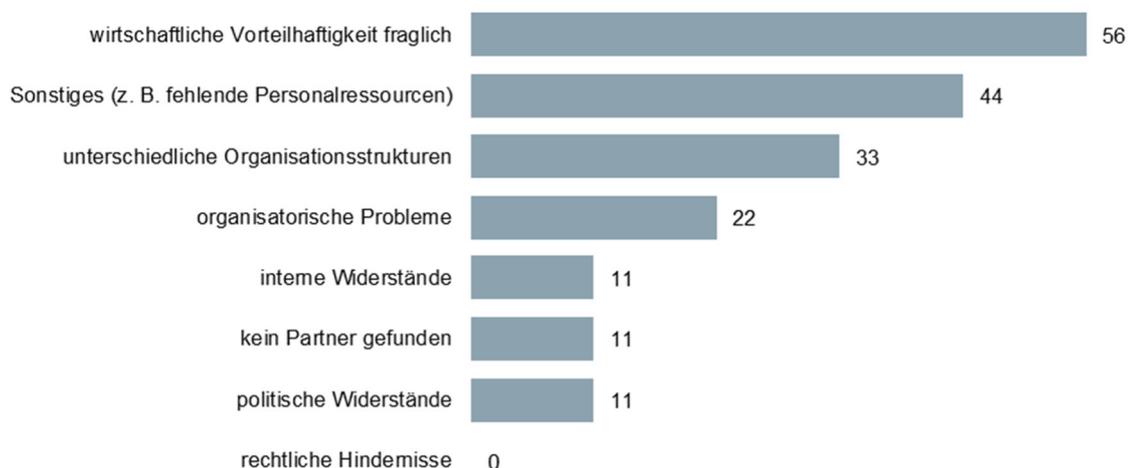


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch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

0.8.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ in Prozent



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

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Ense

Die Aufgaben rund um die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) sind in Ense dezentral organisiert. Beim Personaldienst liegt jedoch eine zentrale Zusammenfassung aller relevanten Unterlagen und ein Überblick über alle Maßnahmen vor.

Die Gemeinde Ense arbeitet in fast allen Aufgabenbereichen mit anderen Kommunen zusammen und bestätigt die Bandbreite bereits umgesetzter oder geplanter Kooperationen (vgl. Umfrageergebnisse 0.8.1.1 und 0.8.1.2).

Die Zusammenarbeit mit der Stadt Arnsberg bei der Vollstreckung geht über das einfache Amtshilfeersuchen hinaus. Dazu ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgeschlossen. Hier arbeitet die Gemeinde Ense mit einer großen kreisangehörigen Stadt zusammen. Ein Drittel der geprüften Kommunen tun dies und auch Ense beschränkt die Kooperationen nicht ausschließlich auf Kommunen gleicher Größenordnung.

Für die Rentenberatung, aber auch für die kommunale Pflichtaufgabe von Antragsannahme und Versicherungsamt hat die Gemeinde seit 2017 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Soest geschlossen. Auslöser war der Ruhestand der eigenen Mitarbeiterin.

Die Stadt Soest hat bis zum Beginn der Corona-Pandemie Sprechstunden und Öffnungszeiten einmal wöchentlich in Ense sichergestellt. Seit drei Jahren erfolgte die Unterstützung telefonisch aus dem Soester Rathaus heraus. Da es dabei keine nennenswerten Probleme mit den Enser Bürgern gegeben hat, wird aktuell überlegt, ob die Präsenz in Ense reduziert werden kann. Das ist noch nicht abschließend entschieden.

Die Stadt Warstein beschäftigt einen Brandschutzingenieur und führt bisher für die beteiligten Kommunen die örtlichen Brandschauen durch. Allerdings hat die Stadt Warstein diese Interkommunale Zusammenarbeit zum 31. Dezember 2023 gekündigt, weil der Mitarbeiter in den Ruhestand eintritt. Derzeit finden Gespräche mit den Gemeinden Wickede (Ruhr) und Möhnesee statt, um diese Aufgabe gemeinsam neu zu organisieren.

Ebenso gibt es interkommunale Zusammenarbeit beim Thema Feuerwehren. Mit Wickede (Ruhr), Welver und Werl gibt es eine Vereinbarung zum Gerätewagen Gefahrgut und zum Einsatz des ABC-Zuges. Seit Mitte des Jahres 2022 gibt es eine Vereinbarung aller Kommunen mit dem Kreis Soest zur persönlichen Atemschutz-Ausstattung und –ausrüstung. Die Unterlagen hierzu werden allerdings nicht zentral vorgehalten, vielmehr befinden sich die Vereinbarungen unmittelbar bei der örtlichen Feuerwehr.

Die Musikschule Werl - Wickede(Ruhr) – Ense ist eine Bildungseinrichtung für Kinder, Jugendliche und Erwachsene.

Bewährt hat sich die IKZ für das Archiv. Durch die Maßnahme kann die Pflichtaufgabe mit fachlich guter Qualität erledigt werden. Fünf Kommunen arbeiten zusammen und stellen neben der eigentlichen Aufgabenerledigung auch eine qualifizierte Vertretungsregelung sicher.

Die Gemeinde beurteilt interkommunale Zusammenarbeit generell als wertvoll und gewinnbringend für alle Bereiche, in denen man von Arbeitsteilung profitiert. Die Aufgaben erhalten dadurch eine deutlich höhere Qualität, würden sonst vielfach nur „nebenbei“ erledigt werden können.

So hat die Gemeinde Ense weitere Kooperationen konkret geplant. Geplant ist eine IKZ ab 2023 zur Überwachung des ruhenden Verkehrs mit der Gemeinde Möhnensee. Das Thema ist in der Gemeinde Ense weit weniger umfangreich als in der Nachbargemeinde, stellt aber doch eine regelmäßige Aufgabe dar. Geplant ist die Überwachung in Ense durch eigenes Personal. Die Verfahren selbst sollen dann an die Gemeinde Möhnensee abgegeben werden und werden dann auch von dort bearbeitet. Aktuell finden Vorbereitungsgespräche dazu statt.

Geplant ist auch eine Zusammenarbeit mehrerer Kommunen mit dem Tierheim in Soest. Die Gemeinde Ense hat dies nicht den formellen IKZ-Maßnahmen zugeordnet, da es sich hier um eine Vereinbarung unmittelbar mit dem Tierheim, geführt als eingetragener Verein handelt.

Geplant war auch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle in interkommunaler Zusammenarbeit mehrerer Kommunen. Noch bevor die IKZ vereinbart werden konnte, hat die Gemeinde Ense ihre zunächst beabsichtigte Beteiligung aus wirtschaftlichen Gründen aufgegeben. Inzwischen gibt es eine Zusammenarbeit mit der Stadt Werl. Die erste Ausschreibung ist mit Unterstützung der Nachbarstadt auf den Weg gebracht.

Neben den konkret anstehenden Maßnahmen sieht Ense weiteres Potenzial auch bei der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG). Bemerkenswert ist dabei das von der KGSt⁷ begleitete und geförderte kreisweite Projekt „Arbeitsteilung als Chance“. Ziel ist eine Standardisierung der Geschäftsprozesse in allen beteiligten Kommunen. Überhaupt gibt es innerhalb des Kreises Soest eine koordinierte Netzwerkarbeit mit unterschiedlichen Akteuren und vielfältiger Beteiligung der Kommunen. Nicht immer sind dies formell vereinbarte Kooperationen. Dennoch werden hierdurch erfolgreich gemeinsame Lösungen zu regionalen Themen oder perspektivisch bedeutenden Entwicklungen wie z.B. Mobilität, Klimaschutz und Wirtschaftsförderung entwickelt, die eine einzelne Gemeinde allein nicht leisten kann.

So nutzt die Gemeinde Ense Interkommunale Zusammenarbeit auch für strategische Handlungsfelder und langfristige Entwicklungen. Das Leader-Projekt „Börde trifft Ruhr“ ist ein Zusammenschluss der Städte und Gemeinden Ense, Fröndenberg/Ruhr, Welper, Werl und Wickede (Ruhr). Unter dem Motto „Zusammen Heimat Zukunft geben“ werden Projekte unterstützt, die zur Stärkung der Region, ihrer Orte und der dort lebenden Menschen beitragen.

Die Einbindung der kommunalpolitischen Vertreter beschränkt sich bisher überwiegend auf Berichterstattung durch die Verwaltung. Eine aktive inhaltliche Auseinandersetzung mit IKZ erfolgt bisher wenig. Das Ziel aus kommunalpolitischer Sicht ist die Kostenreduzierung. Genau das aber könnte durch die zukünftige Umsatzbesteuerung bei einzelnen Maßnahmen gefährdet sein. Dabei bietet IKZ durchaus weitere Perspektiven und Chancen, wie die erfolgreichen Kooperationen zeigen. Interkommunale Zusammenarbeit sollte deshalb auch regelmäßig auf der Tagesordnung von Rat und Ausschüssen stehen.

⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

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

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

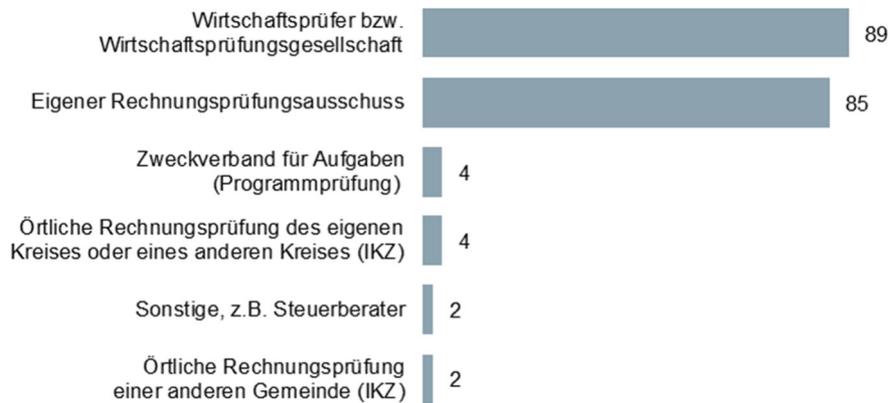
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

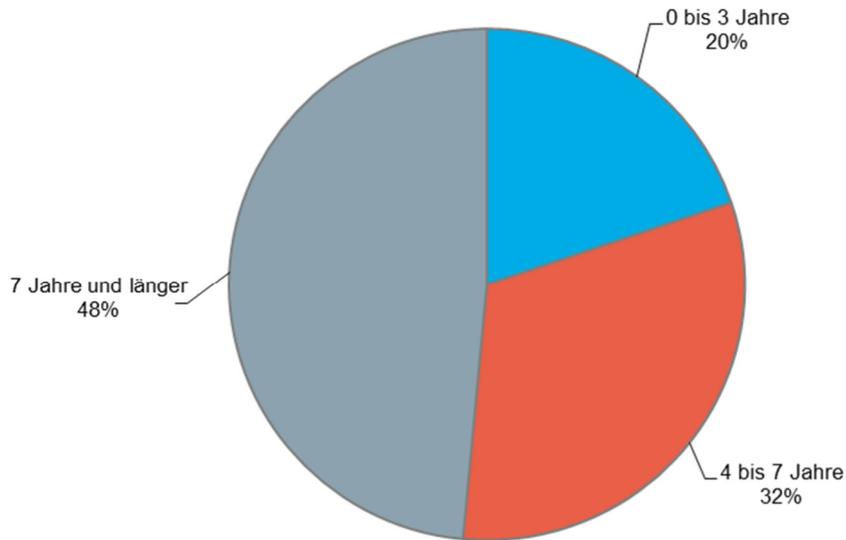
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



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

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

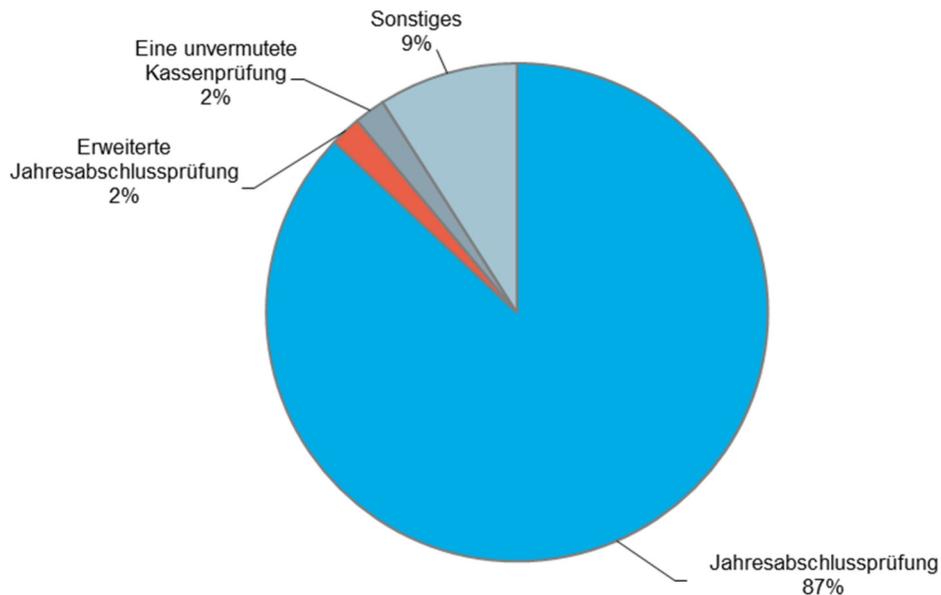
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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

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

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



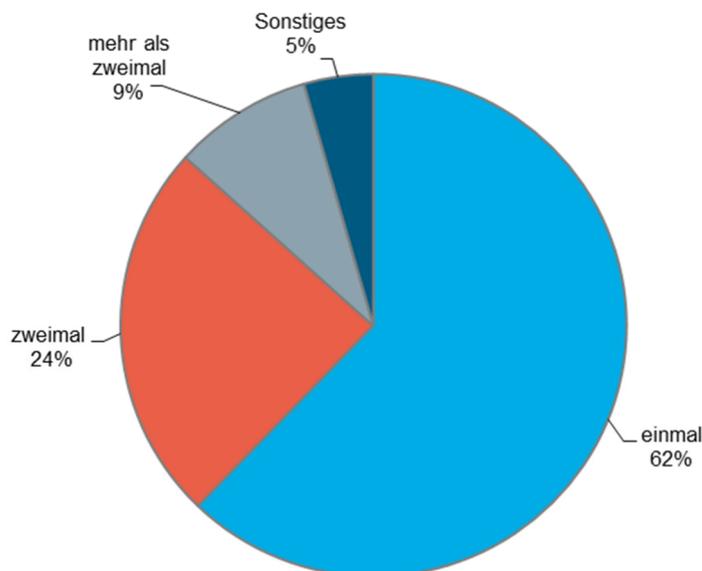
Im Regelfall prüft der Wirtschaftsprüfer nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁸ 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 Vergabeprüfungen einschließlich technischer Prüfungen.

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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>

- 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 Ense

In der Gemeinde Ense werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung dieser Gesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2012. Mit dem Auftrag zur Prüfung des Jahresabschlusses 2022 hat die Gemeinde Ense die Gesellschaft gewechselt und den Auftrag neu vergeben.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Ense. Die Aufstellung von Gesamtabschlüssen ist nicht erforderlich. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit. Zurzeit prüft die Gemeinde Ense eine interkommunale Zusammenarbeit beim Vergabewesen. Dabei kann sie auch Vereinbarungen zur Prüfung von Vergaben treffen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Ense tagte im Jahr 2021 insgesamt ein Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Ense 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. Die Gemeinde sollte deshalb insbesondere die Prüfung von Vergaben und den Einsatz von Programmen vor ihrer Anwendung in Betracht ziehen. Dazu kann sie sich Dritter bedienen.

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

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Gemeinde Ense** 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		▲	

Bei der **Gemeinde Ense** besteht Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Die Gemeinde unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und ist uneingeschränkt handlungsfähig. Sie plant jedoch bis zum Ende der mittelfristigen Planung 2026, mit Ausnahme des Jahres 2023, mit einer Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in einem insgesamt hohen Umfang.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 ist es der Gemeinde Ense gelungen, ausgeglichene **Haushalte** mit Überschüssen zu erreichen. Die Ausgleichsrücklage wurde durch die seit 2017 erwirtschafteten Jahresüberschüsse kontinuierlich erhöht und beläuft sich 2021 auf 8,8 Mio. Euro. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen. Die **Planung** ab 2022 sieht jedoch negative Jahresergebnisse von insgesamt 4,5 Mio. Euro vor. Trotz der haushaltsmäßigen Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) erreicht die Gemeinde keinen originär ausgeglichenen Haushalt.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Gemeinde Ense hat sich aufgrund der positiven Jahresabschlüsse seit 2017 nennenswert erhöht. Allerdings ist die Eigenkapitalquote unterdurchschnittlich. Treten die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das Eigenkapital erheblich verringern.

Die Schulden der Gemeinde Ense als Konzern sind im Betrachtungszeitraum beachtlich angewachsen. Der Anstieg der **Gesamtverbindlichkeiten** ist ursächlich der Ende 2018 gegründeten Ense-Werke GmbH geschuldet. Sie sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2020 mit 1.743 Euro je Einwohner vergleichsweise hohe Gesamtverbindlichkeiten für Ense.

Die Altersstruktur des Gebäudebestandes zeigt ein differenziertes, teilweise zufriedenstellendes Bild. Bei den Verkehrsflächen ist die Altersstruktur ausgeglichen. Die größtenteils unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt dazu, dass der Werteverzehr durch Investitionen nicht

aufgefangen werden kann. Die Verschuldung und die Belastung hieraus werden durch die geplanten Investitionen perspektivisch weiter steigen.

Aufgrund der negativen Plan-Jahresergebnisse für die kommenden Jahre und der vergleichsweise hohen Verbindlichkeiten besteht für die Gemeinde Ense ein Konsolidierungs- und Handlungsbedarf.

Haushaltssteuerung

Der Gemeinde Ense gelingt es die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** bereitzustellen. Sie hält die Fristen für die Feststellung der Haushaltssatzung nahezu ein. Ense verfügt über ein unterjähriges Finanzberichtswesen und -controlling. Dem Rat und der Verwaltung liegen alle wichtigen Information zur Haushaltssteuerung vor und sie können darauf basierend Entscheidungen treffen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die Analyse der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass es Ense nicht gelingt steigende Aufwendungen zu kompensieren. Eine zunehmende Belastung sind dabei die Fehlbeträge im Bereich Soziales sowie die Jugendamtsumlage. Es sind zusätzliche **Konsolidierungsmaßnahmen** erforderlich, um künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen sollte es Ziel der Gemeinde sein, in der Zukunft ausgeglichene Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Gemeinde kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Gemeinde überträgt nicht in Anspruch genommene konsumtive und investive **Haushaltsermächtigungen** ins jeweilige Folgejahr. Übertragene investive Auszahlungsermächtigungen erhöhen die Haushaltsansätze in den Jahren 2017 bis 2021 um fast 34 Prozent. Die Gemeinde sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die voraussichtlich umgesetzt werden können.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Ense zentral bei der Wirtschaftsförderung. Die Gemeinde hat ein zentrales Fördermittelmanagement implementiert. Eine Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement hat Ense noch nicht. Auch über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen sowie über eine zentrale Datenbank verfügt Ense noch nicht. Insoweit besteht hier noch Optimierungsbedarf.

Die Gemeinde Ense verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheits- und wirtschaftsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Die Gemeinde hat bereits strategische Vorgaben festgelegt. Einen expliziten Handlungsrahmen, welcher die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festlegt, gibt es noch nicht. Einen solchen Rahmen sollte Ense beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das kommunale Anlagemanagement übertragbar. Auch diesbezüglich sollte die Gemeinde strategische Rahmenbedingungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten.

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Ense 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht			HPI
2023	bekannt gemacht			HPI

Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Ense ist seit 2017 haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig und unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Planung sieht durchgängig negative Jahresergebnisse vor. Für die Jahre 2022 bis 2026 plant die Gemeinde mit einer Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage.

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 Ense 2017 bis 2022

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

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Ense 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	526	52,90	136	1.118	1.956
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.550	5.603	5.739	6.857	8.813
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	20.191	20.188	20.203	20.203	20.200
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	15,80	-0,63	-2,90
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse				

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

Die **Gemeinde Ense** kann im gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 positive Jahresüberschüsse erwirtschaften. Der Haushalt ist ausgeglichen und unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Nach den aktuellen Haushaltsplänen 2022 und 2023 plant die Gemeinde Ense, mit Ausnahme des Jahres 2023, mit negativen Ergebnissen. Von 2022 bis 2026 sind das in Summe Defizite von insgesamt 4,5 Mio. Euro. Diese können jedoch durch die bestehende Ausgleichsrücklage

(8,8 Mio. Euro) gedeckt werden. Ohne den Ansatz der außerordentlichen Erträge (3,4 Mio. Euro) nach dem NKF-CIG¹¹ (2022/23) sowie das NKF-CUIG¹² (ab 2023) wäre das Defizit allerdings deutlich höher. Abzuwarten bleibt, wie sich das Defizit aufgrund der Corona-Pandemie und des Kriegsgeschehens in der Ukraine schlussendlich auswirken wird. Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Haushaltsplänen in mehreren Jahren deutlich besser aus. Dieses spiegelt sich auch in einem verbesserten Haushaltsstatus wieder (vgl. 1.3.2 Ist-Ergebnis).

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	20226
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.254	78,00	-1.088	-1.428	-777
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	7.559	7.634	6.546	5.118	4.341
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	20.200	20.203	20.203	20.203	20.203
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	3,53	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	4,32	pos. Ergebnis	3,91	5,34	3,07

1.3.2 Ist-Ergebnisse

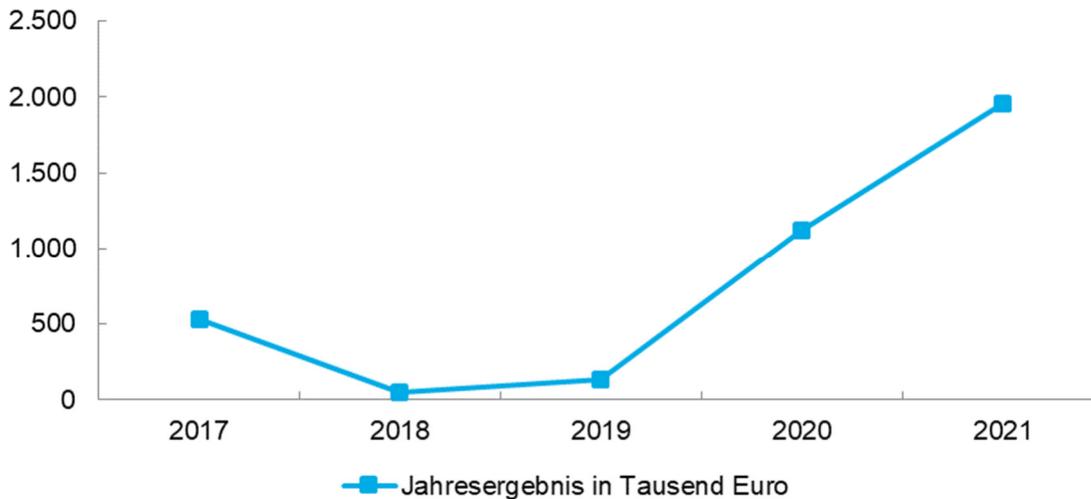
- Bereits seit 2017 erzielt die Gemeinde Ense positive Jahresergebnisse. Der Haushalt ist strukturell ausgeglichen.

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

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

¹² NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG); NKF-CIG und die Erweiterung um die Isolierung der Kommunalen Haushalte durch den Krieg in der Ukraine – einschließlich Mehraufwendungen für Energieversorgung

Jahresergebnisse Ense in Tausend Euro 2017 bis 2021



Die Jahresergebnisse der **Gemeinde Ense** unterliegen starken Schwankungen, sind aber im Betrachtungszeitraum durchgängig positiv. Maßgeblich beeinflusst werden die Jahresergebnisse von der guten Konjunkturlage. Von 2017 bis 2021 kann Ense in Summe 3,8 Mio. Euro erwirtschaften und damit die Ausgleichsrücklage weiter stärken. Durch die deutlich besseren Erträge kann die Gemeinde die steigenden Aufwendungen kompensieren.

Maßgeblich beeinflusst werden die Jahresergebnisse von schwankenden Erträgen bei der Gewerbesteuer. So sind diese 2018 um 1,6 Mio. Euro geringer als 2017. Trotz gestiegener Erträge bei dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer fällt das Ergebnis 2018 um 0,5 Mio. Euro schlechter aus als 2017.

Das Jahr 2020 ist geprägt durch die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen. Dank der Ende 2020 erhaltenen Zuweisung von 2,7 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW) ist es Ense gelungen die Corona-bedingten Mindererträge sowie Mehraufwendungen zu kompensieren. Die Mindererträge bei der Gewerbesteuer abzgl. Gewerbesteuerumlage sowie dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer in Höhe von 1,9 Mio. Euro und Mehraufwendungen für Personal und Sachaufwand kann durch die Ausgleichszahlung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz mehr als kompensiert werden. Die Gemeinde Ense hat sich aus diesem Grund gegen den Gebrauch des NKF-Covid-19-Isolierungsgesetzes entschieden.

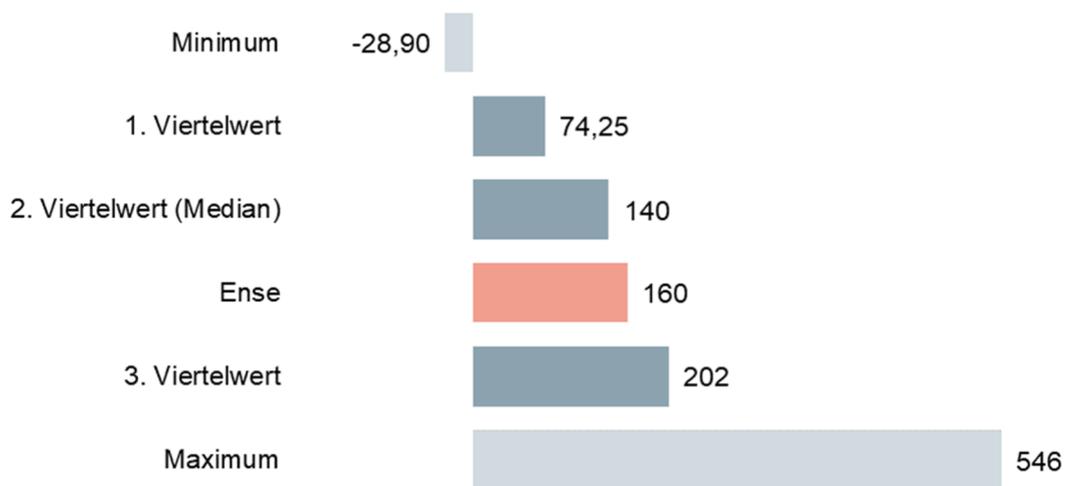
Dank höherer Gewerbesteuererträge (zwei Mio. Euro) bei marginal gestiegenen Aufwendungen fällt das Jahresergebnis 2021 um 0,8 Mio. Euro besser aus als 2020.

Gleichzeitig zeigt die Situation auch die starke Abhängigkeit Enses von der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftssteuer auf. Auch die Aufwendungen für die Kreis- und Jugendamtsumlage beeinflussen die Jahresergebnisse erheblich. Zudem ist die Gemeinde, aufgrund ihrer guten Steuerkraft, im gesamten Betrachtungszeitraum abundant.

Die Jahresergebnisse fielen im Gegensatz zur Haushaltsplanung der Gemeinde deutlich besser aus. Hauptursächlich sind Gewerbesteuererträge, die im Durchschnitt rund eine Mio. Euro über der Planung liegen. Gleichzeitig fallen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen deut-

lich geringer aus. Die deutlichen Ergebnisverbesserungen sollten zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus daraufgelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Die angemeldeten Budgets sollten regelmäßig dahingehend überprüft werden, ob und in welcher Höhe sie wirklich umsetzbar sind. Ziel sollte es sein, die Abweichungen in der Zukunft zu verringern.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Im interkommunalen Vergleich des einwohnerbezogenen Jahresergebnisses positioniert sich die Gemeinde Ense oberhalb des Medians. Sie weist damit ein höheres einwohnerbezogenes Jahresergebnis auf als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Der Vergleich der Jahresergebnisse ist 2021 durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG verzerrt. Anders als die meisten Vergleichskommunen hat Ense keinen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG ausgewiesen. Im Vergleich der Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner positioniert sich die Gemeinde Ense ebenfalls oberhalb des Median.

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, Solidarumlage, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, liegen bei der Gemeinde Ense nicht vor. Pandemiebedingte außerordentliche Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG waren bei der Berechnung nicht zu berücksichtigen. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2021

Ense	
Jahresergebnis	1.956
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-13.273
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-11.317
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	11.877
= strukturelles Ergebnis	560

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ 2021 fällt mit rund 560.000 Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis.

Die Abweichungen des Jahresergebnisses zum strukturellen Ergebnis begründen sich auf die Abweichungen zwischen Ist-Ergebnis und Durchschnittswerten. So sind die Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 ertragsseitig rund 740.000 Euro niedriger als das Ist-Ergebnis 2021. Gleichzeitig liegt der errechnete Durchschnittswert auf der Aufwandsseite 655.000 Euro über den tatsächlichen Ergebnissen.

Durch die Corona-Pandemie sind 2020 Verschlechterungen eingetreten, die im Jahr 2020 hauptsächlich durch Gewerbesteuerausgleichsleistungen in Höhe von 2,7 Mio. Euro kompensiert werden. Diese haben wir in die Durchschnittswertberechnung¹³ einbezogen und damit für 2021 anteilig in Höhe von 534.700 Euro berücksichtigt.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

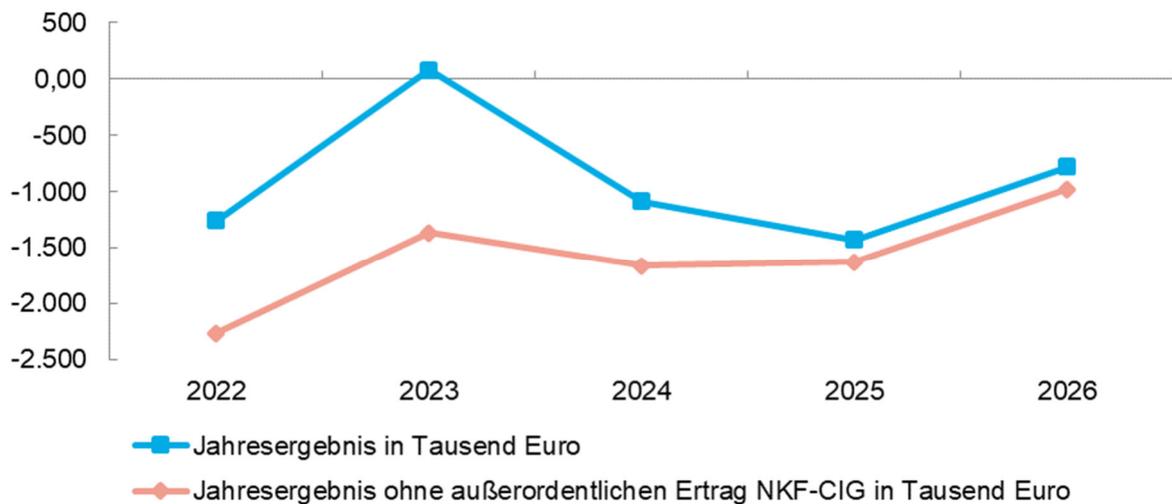
¹³ 2.673.501 Euro / 5 = 534.700,20 Euro p.a.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Ense plant, mit Ausnahme des Jahres 2023, mit negativen Ergebnissen. Von 2022 bis 2026 sind darin außerordentlichen Erträge nach NKF-CUIG in Summe von 3,4 Mio. Euro enthalten.
- Der Haushalt wird bestimmt von den konjunkturabhängigen und demnach risikobehafteten Positionen. Zusätzlich sorgen u.a. die Corona-Pandemie, der Ukraine-Krieg und die Entwicklung der Inflation für weitere Planungsunsicherheiten. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

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 Ense in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Gemeinde Ense** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 777.495 Euro.

Die Gemeinde hat im Haushaltsplan 2022 erstmalig die zum 14. Dezember 2022 in Kraft getretenen Anpassungen des NKF-CUIG umgesetzt. Gemäß § 4 Abs. 2 NKF-CUIG sind bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2022 und 2023, sowie der mittelfristigen Finanzplanung für das jeweilige Haushaltsjahr die Summe der auf das Haushaltsjahr infolge der COVID-19-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastung durch Mindererträge beziehungsweise Mehraufwendungen zu prognostizieren. Gemäß § 4 NKF-CUIG Abs. 3 gilt das analog für die Haushaltssatzung 2023 und der mittelfristigen Finanzplanung für die Haushaltsbelastungen infolge des Krieges gegen die Ukraine.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Eine Kommune muss ihre Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um

haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, vergleicht die gpaNRW zunächst das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung. Zudem haben wir das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis in den Vergleich einbezogen. Anschließend haben wir die Entwicklungen analysiert.

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	11.310 (11.070)	12.500	1.190 (1.430)	2,02 (2,46)
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer	8.663 (7.707)	10.438	1.775 (2.731)	3,80 (6,25)
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.671 (2.127)	857	-814 (-1.270)	-12,50 (-16,62)
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.894	1.212	-683	-8,55
sonstige ordentliche Erträge	3.465	541	-2.924	-31,02
Übrige Erträge	10.122	11.452	1.330	2,50
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	6.335	8.007	1.672	4,80
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.756	6.165	-591	-1,81
Steuerbeteiligung	902 (1.445)	1.009	107 (-436)	2,27 (-6,93)
Kreisumlage	7.470 (7.582)	8.050	580 (468)	1,51 (1,21)
Jugendamtsumlage	4.903	5.907	1.004	3,80
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich, sowie Kreis- und Jugendamtsumlage)	2.610	3.211	601	4,23
Übrige Aufwendungen	6.194	5.427	-766	-2,61

* 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.

Erträge

- Höhere Erträge plant die Gemeinde insbesondere bei der **Gewerbesteuer**. Bei den Gewerbesteuererträgen handelt es sich, neben den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftssteuer, um die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinde Ense. Die Gemeinde generiert mit dieser Steuerart jährlich knapp 31 Prozent ihrer gesamten ordentlichen Erträge. Die Planung dieser Erträge hat die Gemeinde Ense auf die örtliche Situation angepasst. Dabei ist die Gewerbesteuerentwicklung basierend auf den Veranlagungen der Vorjahre geplant. Da zum Zeitpunkt der Planung noch nicht abzusehen war, ob der Ansatz 2022 erreicht wird, hat Ense für das Jahr 2023 einen um 0,5 Mio. Euro geringeren Ansatz gewählt. Für die Folgejahre wurde eine weitere wirtschaftliche Erholung kalkuliert. Die Orientierungsdaten des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung¹⁴ wurden dabei nicht zugrunde gelegt. Die Gemeinde schätzt diese als zu optimistisch ein. Mit Blick auf den Durchschnittswert der Jahre 2017 bis 2021 in Höhe von elf Mio. Euro, scheint der Ansatz auch dementsprechend sachgerecht. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nur bedingt über den Hebesatz von der Kommune gesteuert werden.
- Die Gemeinde Ense legt bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** (Gemeinschaftssteuern) in der mittelfristigen Planung die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes zugrunde, unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahlen¹⁵. Die Planung der Gemeinde für die Jahre 2022 ff. ist dementsprechend nachvollziehbar. Auch hier hängen die tatsächlich realisierbaren Erträge von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und sind für die Kommune nicht steuerbar.
- Die **Familienausgleichsleistungen** hat Ense auf Grundlage der Modellrechnung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen (GFG 2022) geplant, die weitere Planung liegt bis auf 2025 unterhalb der Orientierungsdaten. Die **Abrechnung der Einheitslasten** en-

¹⁴ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021, Az. 304-46.05.01-264/21

¹⁵ Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 (ESTGemAntVO 2021, 2022 und 2023) vom 8. Dezember 2020; Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (USTaufteilVO) vom 8. Dezember 2020.

det 2021. Ense hat ab 2022 keine Erträge mehr geplant. Damit bleiben die bisher erhaltenen Erstattungsbeiträge aus und erschweren insoweit einen Haushaltsausgleich. Die Mindererträge werden durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Fonds Deutsche Einheit und damit sinkenden Steuerbeteiligungsaufwendungen teilweise kompensiert. Die Kommunen haben Ende 2020 einmalig im Rahmen der Corona-Pandemie eine **Gewerbesteuer ausgleichsleistung** erhalten. Diese beträgt für Ense 2,7 Mio. Euro und wird folgerichtig auch nur für 2020 in Ansatz gebracht. Allerdings haben wir die Gewerbesteuer ausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen.

- Bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten** sind insbesondere die Erträge aus Verkäufen sehr volatil. Hier plant Ense eher vorsichtig und geht auch bei der weiteren Planung von Schwankungen aus und für 2026 mit einem deutlichen Rückgang der Erträge. Ein zusätzliches Risiko ist hier nicht erkennbar.
- Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Zum einen sind die jährlichen Ertragsverbesserungen auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen. Zum anderen konnte die Gemeinde in den meisten Jahren ihre Planung bei den Nachforderungszinsen für Gewerbesteuern überschreiten. Diese werden im Haushalt meist geringer geplant, was dann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses positive Auswirkungen hat.

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

Aufwendungen

- Die Gemeinde Ense kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von den besetzten Stellen des Vorjahres. Anpassungen des Stellenplans plant sie ebenso ein wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen werden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Die Personal- und Versorgungsaufwendungen beinhalten auch die Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Zuführungen sowie die Reduzierungen sind schwer planbar. Dieses zeigen auch teilweise die Resultate aus den Jahresabschlüssen. Sie beinhalten insbesondere die Veränderungen durch Krankheits- und Sterbefälle oder den Wechsel von Beamten in den vorzeitigen Ruhestand und die Auswirkungen auf die Versorgungsaufwendungen. Die Berechnungen sind Grundlage für die zum Teil stark differierenden Planansätze. Bis 2026 sollen die Aufwendungen um weitere 1,7 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,8 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich

maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2022 mit 128 Prozent bei den Versorgungsaufwendungen, sowie für das Jahr 2023 mit 15 Prozent bei den Personalaufwendungen. Für den mittelfristigen Planungshorizont setzt die Gemeinde Steigerungsraten von durchschnittlich zwei Prozent an. Nach den seinerzeitigen Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus Oktober 2021 sind hier prozentuale Steigerungen von bis zu 3,5 Prozent erwartet worden. Die Personalaufwendungen stellen neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen dar. Sie haben 2021 einen Anteil von rund 17,3 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität). Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind aus den gewählten Planansätzen nicht zu erkennen.

- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Vermögens der Gemeinde, Kosten für die Lehr- und Lernmittel sowie die Schülerbeförderung. Die Planung ist sehr schwankend und auf Einzelmaßnahmen begründet. Insbesondere die Energiekosten werden ab 2023 deutlich höher geplant. Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen besteht in der Entwicklung der Inflation. Bis 2026 sollen die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um rund 591 Tausend Euro sinken. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Senkung von 1,81 Prozent. Die kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen geht in Ihrer Oktoberschätzung 2021 dagegen von einer dreiprozentigen Steigerung aus. Inwiefern dies bei der aktuellen inflationären Entwicklung ausreicht, bleibt abzuwarten.
- Bei den **eingepplanten Steuerbeteiligungen** handelt es sich um die Aufwendungen aus der Gewerbesteuerumlage. Ense hat bei den Steuerbeteiligungen die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingepplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Ense Steigerungsraten entsprechend der geplanten Gewerbesteuer der Referenzperioden ein.
- Die Entwicklung der **Kreisumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für die Jahre 2022 ff. plant die Gemeinde Ense die Aufwendungen für die Kreisumlage anhand der zu Grunde liegenden Parameter des Kreises Soest. Dabei ist der Kreis darum bemüht, steigende Umlagebedarf durch gezielte Inanspruchnahmen der Ausgleichsrücklage anteilig auszugleichen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Dies gilt ebenfalls für die zu entrichtende **Jugendamtsumlage**. Die Werte der mittelfristigen Planung unterliegen trotzdem großen Unwägbarkeiten, insbesondere durch schwer einzuschätzende Entwicklungen der Corona-bedingten Belastungen, sowie des Ukraine-Krieges. Somit verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, da die krisenbedingten Folgen doch deutlichere Auswirkungen auf die Kreisumlage haben könnten, als angenommen.
- Unter den **Transferaufwendungen** (ohne Kreis- und Jugendamtsumlage sowie Steuerbeteiligungen) werden alle sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse an andere Träger sowie die Aufwendungen im Sozialbereich zusammengefasst. Hierzu zählen beispielsweise die Verlustübernahme RLG, Zweckverbandsumlage, Krankenhilfen, sowie die Krankenhauserumlage. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2021 zeigt die Planung der Transferaufwendungen einen Anstieg um 0,6 Mio. Euro auf 3,2 Mio. Euro in 2026

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

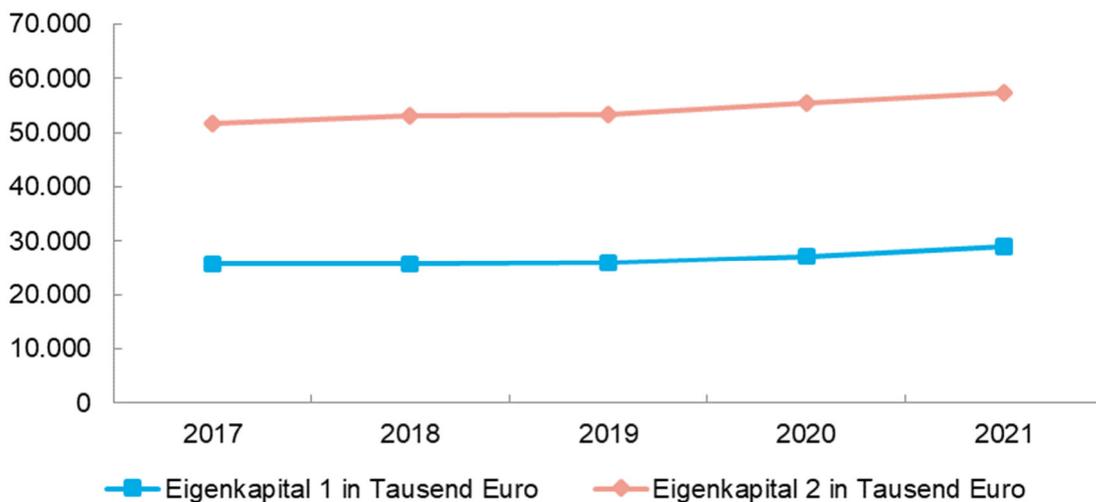
Insgesamt bestehen auch bei den Aufwendungen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Angefangen bei der Entwicklung der Kreisumlage, über Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen. All diese Umstände können große Auswirkungen auf den Haushalt haben. Zudem sind die Entwicklungen und Auswirkungen des Ukraine-Krieges aktuell noch nicht in allen Bereichen abschätzbar

1.3.4 Eigenkapital

- Seit 2017 kann die Gemeinde Ense ihr Eigenkapital kontinuierlich steigern. Im interkommunalen Vergleich weist Ense jedoch eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus.

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 Ense in Tausend Euro 2017 bis 2021



Die Jahre 2017 bis 2021 sind durch die Jahresergebnisse und darüber hinaus durch die ergebnisneutralen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW beziehungsweise § 39 Abs. 3 KomHVO geprägt. Schlussendlich hat das Eigenkapital 2021 einen um rund 3,2 Mio. Euro höheren Stand als 2017. Stand 2021 beläuft sich das Eigenkapital auf 29 Mio. Euro.

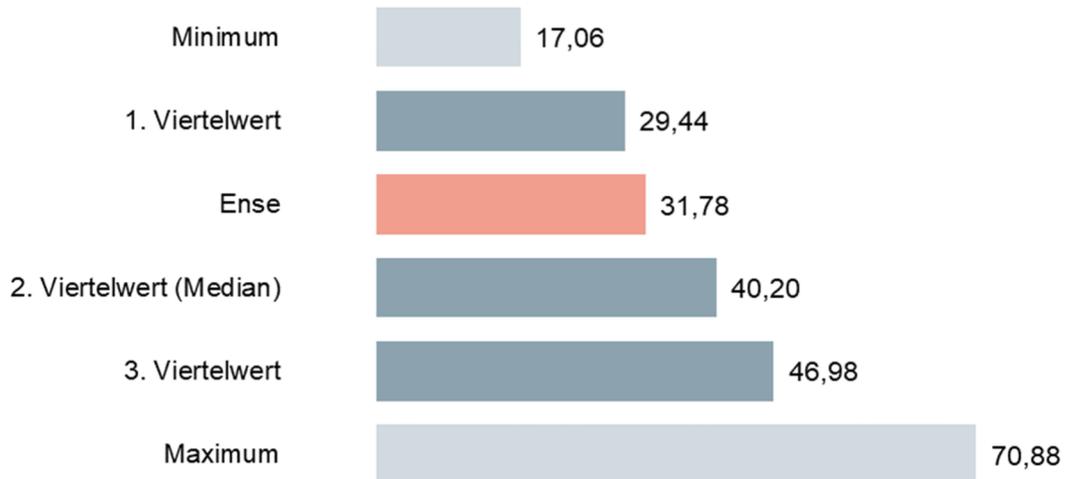
Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2026 durchgehend negative Ergebnisse vor. Dies würde das Eigenkapital um 4,5 Mio. Euro vermindern, das ist mehr als 15 Prozent des Eigenkapitals. Das ist eine Entwicklung, die es durchaus kritisch zu beobachten gilt. Abzuwarten bleibt, ob sich die Planung so realisieren oder die Jahresergebnisse noch schlechter ausfallen werden. Die Plan-Daten unterliegen den im Kapitel 1.3.3 Plan-Ergebnisse beschriebenen Risiken. Gerade im Hinblick auf die Belastungen durch die Corona-Pandemie und den Krieg in der Ukraine können die Ergebnisse auch wesentlich schlechter ausfallen. Die Ausgleichsrücklage (8,8 Mio.

Euro) kann die geplanten negativen Ergebnisse ausgleichen, eine Überschuldung droht vorerst nicht.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Ense hat in den Jahren 2022 bis 2026 außerordentliche Erträge von rund 3,4 Mio. Euro eingeplant. Werden zum Beispiel 50 Jahre als Abschreibungsdauer zugrunde gelegt, belief sich die jährliche Abschreibung auf 68.388 Euro. (3.419.400 Euro / 50 Jahre = 68.388 Euro p.a.). In Höhe der dann veranschlagten Abschreibung erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



Der interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass sich Ense unterhalb des Medians positioniert. Auch in den Jahren bis 2021 war die Gemeinde noch unterhalb des Medians angesiedelt und hatte somit eine schlechtere Eigenkapitalausstattung als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Das Eigenkapital wird durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG gestützt. Anders als die meisten Vergleichskommunen hat Ense keinen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG ausgewiesen. Im Vergleich der Eigenkapitalquote 1 ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner ändert sich an der Positionierung nichts.

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



Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital ist das Eigenkapital 2 deutlich höher. Die Eigenkapitalquote 2 beträgt 2021 62,89 Prozent. Da das Eigenkapital 1 einen großen Bestandteil des Eigenkapitals 2 bildet, zeigt sich hier der gleiche Trend in der Erhöhung des Eigenkapitals. Im interkommunalen Vergleich ist die Platzierung dagegen etwas besser.

Die Gemeinde Ense verfügt über eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Ein nachhaltiges Ziel der Gemeinde muss es sein, ihr Eigenkapital nicht im geplanten Umfang zu verringern, sondern ausgeglichene Jahresabschlüsse zu erzielen.

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.

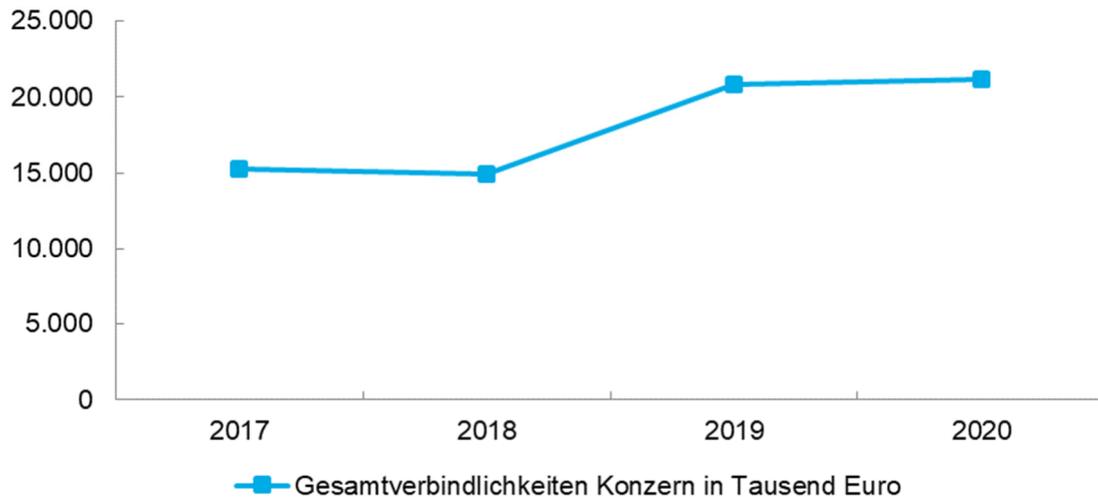
- Die Gesamtverbindlichkeiten der Gemeinde Ense je Einwohner sind höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Werden die geplanten Investitionen so durchgeführt wie geplant erhöhen sich die Verbindlichkeiten weiter.

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

Für die Jahre 2017 bis 2020 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.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Ense in Tausend Euro 2017 bis 2020



Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten ist geprägt durch Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen. Im Eckjahresvergleich 2017 bis 2020 sind die Verbindlichkeiten um sechs Mio. Euro auf 21 Mio. Euro angestiegen.

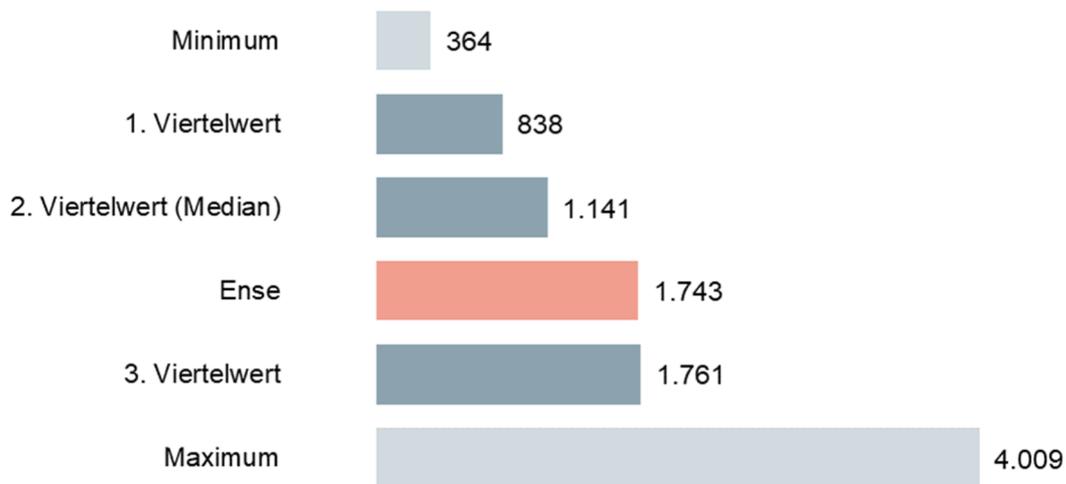
Unter den Verbindlichkeiten aus „Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen“ hat die Gemeinde Ense die Verpflichtungen aus einem PPP¹⁶-Vertrag bilanziert. Hierbei handelt es sich um die Vereinbarung, dass ein privates Unternehmen die Planung, den Ausbau und die Sanierung der Conrad-von-Ense-Schule übernimmt. Die Finanzierung und anschließende Gebäudeunterhaltung sowie den gebäudebezogenen Betrieb obliegt ebenfalls dem privaten Unternehmen. Da das Unternehmen die Forderung aus der Finanzierung abgetreten hat, zahlt Ense die Raten an die entsprechende Bank. Im Eckjahresvergleich 2017 bis 2021 sind die Verbindlichkeiten um 1,53 Mio. Euro gesunken.

Der Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten ab 2019 ist der Ende September 2018 gegründeten Ense-Werke GmbH mit den „Tochtergesellschaften“ Ense Stromnetz GmbH & CoKG, Ense Netz-Verwaltung GmbH, sowie Ense Gasnetz GmbH geschuldet (vgl. Kreditmanagement).

Liquiditätskredite hat die Gemeinde lediglich 2018 in Anspruch genommen.

¹⁶ Eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) oder (als Fremdwort aus dem Englischen) Public-private-Partnership (PPP) [ist eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen der Privatwirtschaft in einer Zweckgesellschaft

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



Im interkommunalen Vergleich gehört Ense seit 2019 zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten Konzern.

In den interkommunalen Vergleich sind 31 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 (RND) der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer (GND). 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 in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Ense	Durchschnittl. RND in Jahren Ense zum 31.12.2021	Anlagenab- nutzungs- grad in Pro- zent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	80	49	39
Verwaltungsgebäude	40	80	80	24	70
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	24	71
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	35	56
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	41	49
Schulsporthallen	40	60	60	14	76
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	31	56
Abwasserkanäle	50	80	80	25	68
Straßen und Wirtschaftswege*	30	60	35	15	57

*Gewichtung Straßenabschnitte

Grundsätzlich hat sich die Gemeinde Ense an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund niedrigeren Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt Ense gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen. Die gpaNRW nimmt nur eine bilanzielle Betrachtung vor. Der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände kann vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Altersstruktur ist bei einem Teil der Gebäudegruppen - nach bilanzieller Betrachtung – zu mehr als die Hälfte überschritten

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote der Gemeinde Ense schwankt zwischen 52 und 313 Prozent. Das Jahr 2019 mit einer Investitionsquote von 313 Prozent ist geprägt durch Investitionen für Finanzanlagen (vgl. 1.4.5.2 Anlagenmanagement). Lediglich im Jahr 2018 ist die Investitionsquote für Sachanlagen über 100 Prozent. Die Summe der Investitionen kann somit den Werteverzehr nur in diesem Jahr decken.

Für das Kanalnetz hat die Gemeinde Ense ein Sanierungs- und Abwasserbeseitigungskonzept (ABK) gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 6 des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG -) i.V.m. der Verwaltungsvorschrift über die Aufstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten erarbeitet. Die Jahre 2018 bis 2023 werden in der Fortschreibung des Konzeptes berücksichtigt, welches der Gemeinderat im Oktober 2017 beschlossen hat. Das Konzept sieht für 2018 bis 2023 Maßnahmen von insgesamt 7,4 Mio. Euro vor. Davon entfallen 1,6 Mio. Euro auf 2022 und 2023. Der geplante Investitionsumfang entspricht in etwa dem des vorangegangenen Zeitraums. Damit soll die Substanz erhalten und die veranschlagte Gesamtnutzungsdauer erreicht werden. Die Planung des ABK 2024 bis 2029 sieht Maßnahmen von insgesamt 2,1 Mio. Euro vor. Der Bilanzwert der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen ist von 2017 bis 2021 um rund 752 Tausend Euro gestiegen.

Das Straßenvermögen bildet rund 21 Prozent des gesamten Anlagevermögens. Die Gemeinde Ense erfasst regelmäßig den Zustand ihrer Straßen. Restnutzungsdauern werden entsprechend angepasst. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und Wirtschaftswege von 57 Prozent, zeigt noch keinen Reinvestitionsbedarf für die Gemeinde Ense auf. Allerdings ist der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ seit 2017 um rund 700.000. Euro gesunken.

Ab 2023 plant die Gemeinde Ense Investitionen in Höhe von 20,1 Mio. Euro. Im Jahr 2023 sind für Baumaßnahmen 9,3 Mio. Euro, für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden 0,6 Mio. Euro, sowie 1,3 Mio. Euro für den Erwerb von beweglichen Anlagevermögen veranschlagt. Folgende Maßnahmen sind z.B. geplant:

- Tiefbaumaßnahmen Kanal und Straßen (zwei Mio. Euro),
- Instandsetzung Wirtschaftswege (0,6 Mio. Euro),
- Bau eines Mehrfamilienhauses (5,5 Mio. Euro),
- Anbau und Sanierung des Kindergartens Bilme (0,6 Mio. Euro) und
- An- und Umbau Feuerwehrgerätehauses Breme (0,5 Mio. Euro).

Die Planung sieht vor, die Investitionen hauptsächlich durch Fördermaßnahmen und Investitionskredite zu finanzieren. Das würde die ohnehin schon hohen Gesamtverbindlichkeiten weiter erhöhen und eine dauerhafte Belastung für den Haushalt darstellen.

Zum Abschluss der Prüfung hat die Gemeinde mitgeteilt, dass der Gründung der Immobiliengesellschaft zur Wohnraumversorgung nahezu abgeschlossen ist. Diese wird den Bau des Mehrfamilienhauses übernehmen. Dadurch werden sich die geplanten Investitionsausgaben des Kernhaushaltes deutlich reduzieren.

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 Ense in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.547	-4.042	772	-74	2.597
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.589	-9.036	-2.156	-2.028	-1.174
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-4.135	-13.078	-1.383	-2.102	1.424
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	665	8.058	1.218	1.057	48,81
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.470	-5.020	-165	-1.046	1.473

In den Jahren 2017, 2020 und 2021 erzielt die **Gemeinde Ense** noch einen Finanzmittelüberschuss. In Summe sind das im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 rund 0,5 Mio. Euro. Mit dem Haushaltsplan 2022 ändert sich dies, Ense plant nunmehr bis 2025 mit negativen Salden. Ab dem Jahr 2022 zeigen sich die negativen Folgen der COVID-19-Pandemie und des Krieges in der Ukraine. Zwar sieht das NKF-CIG/-CUIG in der Ergebnisplanung eine Isolierung der Mehraufwendungen bzw. Mindererträge vor, das hat aber keine Auswirkung auf die Finanzplanung. Ob die Planung allerdings so eintritt, bleibt abzuwarten. Insbesondere im Jahr 2023 ist ein deutlich erhöhtes Investitionsvorhaben für Baumaßnahmen (9,3 Mio. Euro) erkennbar (vgl. vorheriges Kapitel).

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Gemeinde Ense ist durchgängig negativ. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluß aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen niedriger ist als die investiven Auszahlungen. Von 2022 bis 2026 ergibt das in Summe rund 16 Mio. Euro. Das ist der nicht refinanzierte Anteil der Investitionen, der zu steigenden Kreditaufnahmen führt. Bis 2026 geht die Gemeinde demnach von einem Schuldenstand (ohne Liquiditätskredite) von 22,9 Mio. Euro aus. In wie weit diese allerdings in Anspruch genommen werden, bleibt abzuwarten. Bereits in den vergangenen Jahren konnten geplante Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umgesetzt werden. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Gemeinde regelmäßig als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Gemeinde Ense** 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

→ Feststellung

Der Gemeinde Ense gelingt es nicht die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die positiven Jahresabschlüsse beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltspositionen und Finanzerträgen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.

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

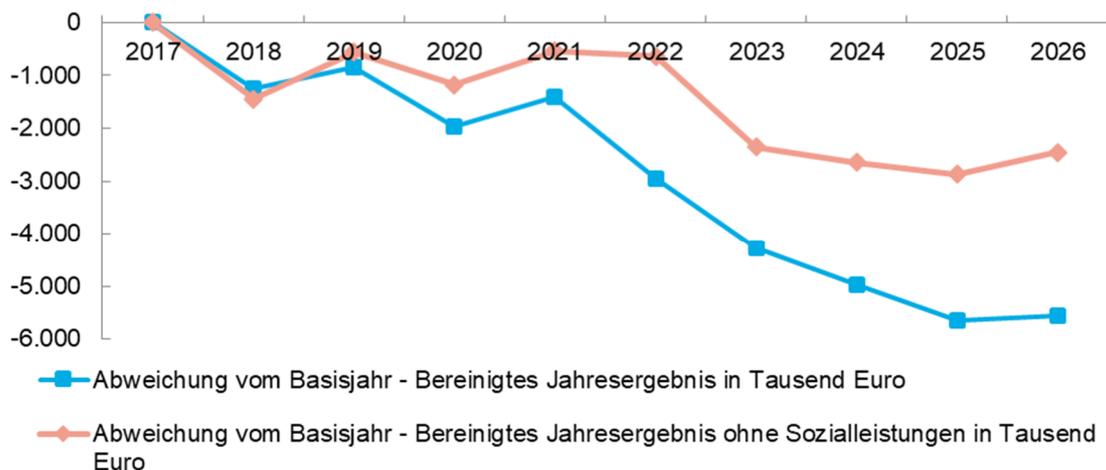
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage, Solidarumlage nach dem StPaktG 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 Ense** 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 Ense** 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 2017 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Ense in Tausend Euro 2017 bis 2026



Bis 2021 Ist-Zahlen, ab 2022 Plan-Zahlen

Die negative Entwicklung über den gesamten Zeitraum zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen der Gemeinde alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus den Bereichen Transfer, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Personal- und Versorgungsaufwendungen zu kompensieren.

Das bereinigte Jahresergebnis mit Sozialleistungen der Gemeinde verschlechtert sich von 2016 bis 2026 um 5,6 Mio. Euro, davon bis 2021 um 1,4 Mio. Euro. Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2016 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen, welche sich allein bis 2021 um rund eine Mio. Euro erhöht haben. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind im gleichen Zeitraum um 1,7 Mio. Euro angewachsen. Auch bei den nach Bereinigung verbleibenden Transferaufwendungen (insbesondere in den Produktbereichen Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Jugendamtumlage) sind deutliche Aufwandssteigerungen (eine Mio. Euro) zu erkennen.

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen im Bereich der privatrechtlichen Leistungsentgelte (0,8 Mio. Euro) und Zuwendungen und Zuschüsse (1,2 Mio. Euro) nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Gemeinde von Erträgen aus der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Diese Ertragsgrößen können von der Gemeinde Ense nicht oder nur wenig gesteuert werden, sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet (vgl. Plan-Ergebnisse).

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ (roter Graph) beträgt die Abweichung 2021 zum Basisjahr 2017 minus 0,9 Mio. Euro. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: minus 0,58 Mio. Euro,
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 0,72 Mio. Euro.
- Jugendamtumlage: minus 1,1 Mio. Euro

Ab 2022 belasten die bereinigten Sozialleistungen die Jahresergebnisse zunehmend: Der Zuschussbedarf aus dem Gemeindehaushalt steigt. Die Sozialleistungen belasten in Ense, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die Haushalts- und Finanzsituation.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die Gemeinde Ense hat die Hebesätze zum 01. Januar 2022 wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A von 230 auf 247 v. H.,
- Grundsteuer B von 453 auf 479 v. H.

Die Hebesätze der Gewerbesteuer sind seit der Anhebung im Jahr 2016 unverändert.

Durch diese Konsolidierungsmaßnahmen konnte die Gemeinde den Haushalt stärken.

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

Hebesätze 1. Halbjahr 2022 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Ense	Kreis Soest *	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	247	329	322	292	247
Grundsteuer B	479	546	634	547	479
Gewerbesteuer	417	442	473	445	414

*gewogener Durchschnitt; ** kreisangehörige Kommunen mit 10.000 bis 25.000 Einwohner

Mit den von ihr festgelegten Hebesätzen liegt die Gemeinde in den obenstehenden Vergleichen unter den jeweils abgebildeten Durchschnittswerten. Allerdings hat die Gemeinde ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B korrespondierend des fiktiven Hebesatzes 2022 festgelegt, lediglich der Hebesatz der Gewerbesteuer liegt geringfügig über dem fiktiven Hebesatz.

Aufgrund der absehbaren gravierenden wirtschaftlichen Verschlechterungen und den geplanten hohen Defiziten sollten Hebesatzerhöhungen in Ense kein Tabuthema sein.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Gemeinde Ense hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Die Haushaltssatzungen kann sie zumeist mit einer Fristüberschreitung von 14 Tagen anzeigen
- Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung der Gemeinde Ense verfügen über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Grundlage bilden die Finanzberichte.

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung überschreitet die **Gemeinde Ense** zumeist um 14 Tage. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzungen im Dezember. Die Anzeige bei der Kommunalaufsicht erfolgt grundsätzlich direkt nach der Beschlussfassung durch den Rat. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Gemeinde in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen. Der Entwurf der Haushaltssatzung 2023 konnte am 21.09.2022 vom Bürgermeister bestätigt und am 22. September 2022 in die Ratssitzung eingebracht werden. Die Feststellung erfolgt am 08. und 21. Dezember 2022.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Ense nicht fristgerecht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Ratssitzungen, in denen die Entwürfe eingebracht werden, finden überwiegend im Mai bis Juni des nächsten Jahres statt. Damit kann die Frist zur Feststellung durch den Rat (§ 96 Abs. 1 GO NRW) gewahrt werden. Der vom Bürgermeister am 09. Mai 2022 bestätigte Jahresabschluss 2021 wurde am 22. September 2022 vom Rat festgestellt.

Die Gemeinde Ense musste bis 2018 keine Gesamtabschlüsse aufstellen. Erst mit der Ende 2018 erfolgten Gründung der Ense-Werke GmbH wäre die Gemeinde verpflichtet einen Gesamtjahresabschluss 2019 aufzustellen. Hier macht Ense von der Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und stellt für 2019 und Folgejahre keine Gesamtabschlüsse mehr auf.

Zur unterjährigen Steuerung verfügt die Gemeinde Ense über ein Finanzcontrolling. Die Fachbereiche sind im Rahmen ihrer Budgetverantwortung für die Lieferung der Daten zuständig. Auf

Basis dieser Daten und Rückmeldungen erstellt die Kämmerei (Fachdienst Finanzen) zweimal jährlich zentral abschließende Berichte. Dazu gehört auch eine Hochrechnung der voraussichtlichen Entwicklung der Erträge und Aufwendungen zum Jahresende. Die Hochrechnung im Finanzbericht erfolgt für die Gesamt- sowie Teilergebnisse auf Produktebene. Wesentliche bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen zu den Planansätzen werden erläutert.

Die Finanzberichte werden allen Mitarbeitern sowie dem Verwaltungsvorstand zur Verfügung gestellt. Dem Gemeinderat werden die Eckdaten vorgestellt.

Nach den Vorgaben des § 2 NKF-CIG hat in 2020 und 2021 der Kämmerer dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Gemeinderat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten. Letztmalig erfolgte das, aufgrund der Ukraine Krise im Hinblick auf die Flüchtlinge im Rat. Der Rat wird in jeder Sitzung über die aktuelle Situation informiert.

Durch das in Ense praktizierte Finanzberichtswesen werden die Entscheidungsträger der Gemeinde in die Lage versetzt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Verwaltungsführung und politische Gremien erhalten über ein solches Berichtswesen die zur Steuerung erforderlichen und zwingend notwendigen Informationen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Ense überträgt jährlich mehr konsumtive Ermächtigungsübertragungen als die Vergleichskommunen.

- Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Gemeinde dabei verbindlich geregelt.

→ **Feststellung**

Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen bei der Gemeinde Ense die Regel. Jedoch nimmt die Gemeinde im Durchschnitt weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

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 Ense** hat am 29. September 2016 die Grundsätze zur Ermächtigungsübertragung geregelt. Grundsätzlich sollen Ermächtigungen für wiederkehrende Aufwendungen und

Auszahlungen nicht übertragen, sondern neu veranschlagt werden. Ermächtigungsübertragungen für andere Aufwendungen, die einmalig und unregelmäßig anfallenden und nicht planbar waren, werden zugelassen. Allerdings nur bei belegten, konkreten Maßnahmen. Sie gelten längstens bis zum Schluss des Folgejahres. Bei investiven Übertragungen ist vom zuständigen Fachamt zu prüfen und zu dokumentieren, dass der Bedarf weiterbesteht und die Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel gewährleistet ist. Ebenso ist der Ausführungsstand der Investition anzugeben. Mittel dürfen längstens ein Jahr übertragen werden, soweit sie kreditfinanziert sind. Ansonsten stehen die Ermächtigungsübertragungen bis zur letzten Zahlung zur Verfügung.

Ermächtigungsübertragungen sind über die zuständige Fachbereichsleitung, bis zum 31. Januar des Folgejahres, schriftlich bei der Finanzbuchhaltung zu beantragen und zu begründen. Die Finanzbuchhaltung stellt alle beantragten Ermächtigungsübertragungen zusammen. Anhand dieser Übersicht entscheidet der Bürgermeister über Höhe und Umfang der zu übertragenden Ermächtigungen. Vor dieser Entscheidung darf eine beantragte Ermächtigungsübertragung nicht in Anspruch genommen werden. Der Rat wird entsprechend in Kenntnis gesetzt.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Gemeinde Ense bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat.

Ordentliche Aufwendungen Ense 2017 bis 2021

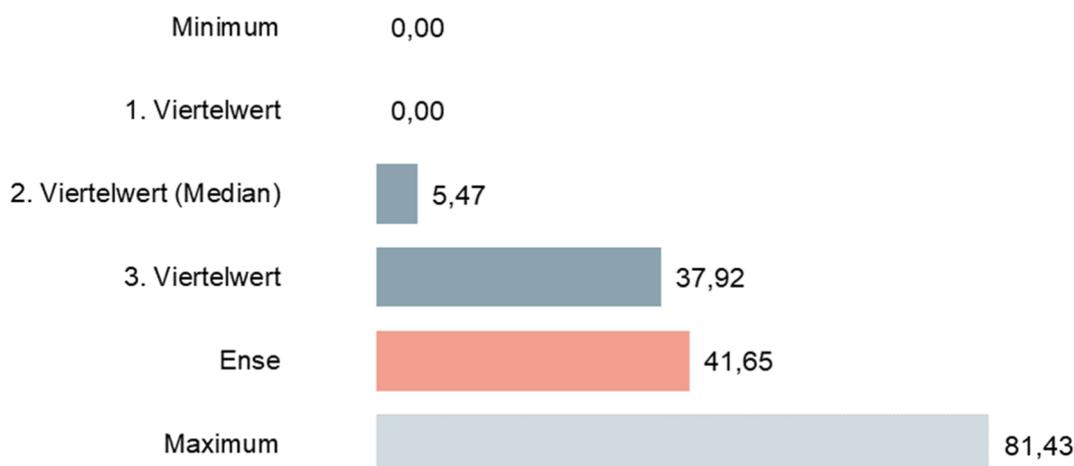
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	33.659	32.484	34.616	32.208	36.794
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	232	639	231	2.164	511
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,69	1,97	0,67	6,72	1,39
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	33.891	33.123	34.847	34.376	37.305
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,68	1,93	0,66	6,29	1,37
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	31.879	31.014	32.409	34.149	34.609
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	94,06	93,63	93,00	99,34	92,77

Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 hat die Gemeinde Ense nur rund 2,3 Prozent der jährlichen Aufwandsermächtigungen in das Folgejahr übertragen (Ansatzerhöhungsgrad). Wobei das Jahr 2020 mit 6,72 deutlich höher ist als die anderen, betrachteten Jahre. Die übertragenen Aufwandsermächtigungen der Gemeinde stellen nur einen geringen Teil des fortgeschriebenen Ansatzes dar (durchschnittlich rund 2,2 Prozent). Die Gemeinde Ense hat den fortgeschriebenen Ansatz lediglich im Jahr 2020 in voller Höhe benötigt (Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz). In den restlichen Jahren des Betrachtungszeitraumes wurden weniger Aufwendungen geleistet als im Haushaltsplan veranschlagt waren. Im interkommunalen Vergleich mit 27 Kommunen gehört Ense mit 41,65 Euro je Einwohner zu den Kommunen mit überdurchschnittlichen Übertragungen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan veranschlagen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2021



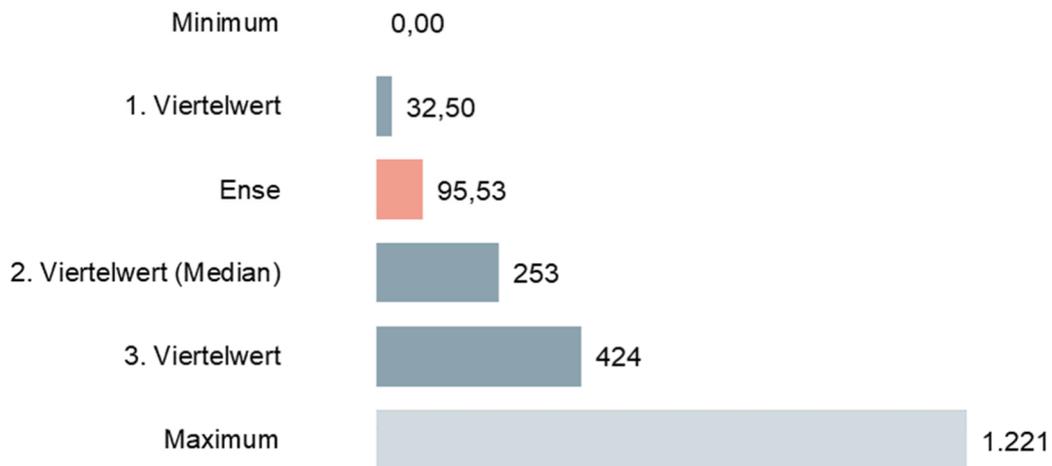
Die Ermächtigungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt.

Investive Auszahlungen Ense 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	1.914	8.909	7.634	3.353	5.242
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	661	747	4.356	1.527	1.171
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	34,54	8,39	57,06	45,53	22,33
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	2.575	9.656	11.990	4.880	6.413
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	25,67	7,74	36,33	31,29	18,26
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.638	2.968	9.693	2.624	2.024
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	63,62	30,74	80,85	53,76	31,57

Die Gemeinde Ense veranschlagt die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe und Maßnahmenbezogen. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in die Folgejahre. Im Durchschnitt hat die Gemeinde in den Jahren 2017 bis 2021 Investitionszahlungen in Höhe von rund 1,7 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Dadurch wurden im Betrachtungszeitraum die Haushaltsansätze, aufgrund der übertragenen Ermächtigungen, um durchschnittlich 34 Prozent erhöht (Ansatzerhöhungsgrad). Allerdings waren bereits die Haushaltsansätze ausreichend um die Auszahlungen zu decken. Ausnahme bildet hier lediglich das Jahr 2019.

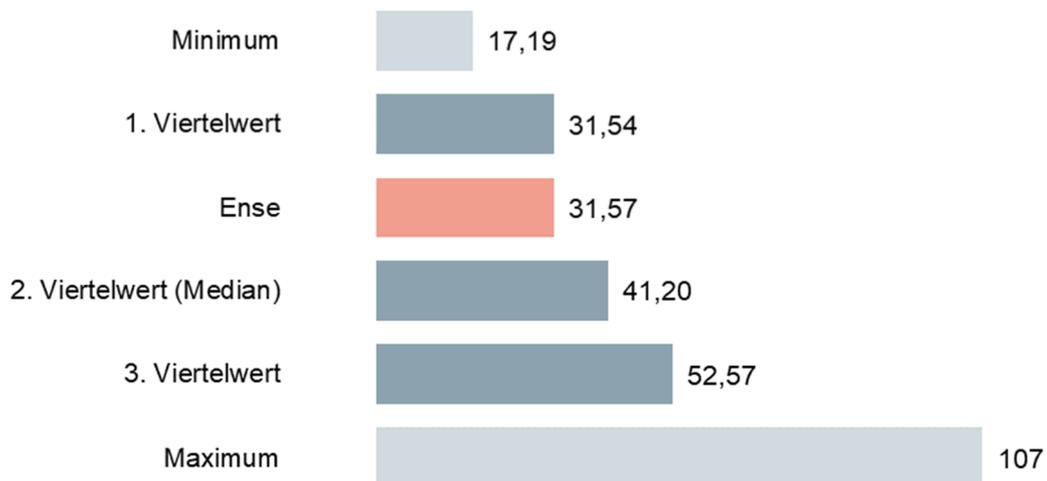
Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



Bezogen auf die Einwohnerzahl gehört die Gemeinde Ense im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit unterdurchschnittlichem Wert:

Im Gegensatz zu den konsumtiven Ermächtigungen schöpft die Gemeinde Ense ihre investiven Auszahlungsermächtigungen im geringem Umfang aus. So liegt der durchschnittliche Grad der Inanspruchnahme bei 52 Prozent. Das heißt die Gemeinde plant in jedem Jahr Investitionen, die sie zwischen 20 und 70 Prozent nicht durchführt bzw. in die Folgejahre verschiebt. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde 2021 unterhalb des Medians.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



Nach Aussage der Gemeinde ist der Grund dafür fehlendes Personal. Die Auftragslage am Markt - Handwerker und Material sind schwer zu bekommen - erschweren oftmals die zeitnahe

Fertigstellung innerhalb eines Jahres. Gerade Corona und der Krieg in der Ukraine haben die Lage zusätzlich verschärft.

→ **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.

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 Ense hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Konkrete, verschriftlichte Regelungen zur Fördermittelakquise gibt es noch nicht.

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 Fördermittelakquise erfolgt in der **Gemeinde Ense** zentral bei der Wirtschaftsförderung/Fördermittelkoordination.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde Ense noch nicht getroffen. Durch entsprechende Zielvorgaben, z. B. in Form einer Dienstanweisung, würde der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Hierdurch sollte eine Grundlage geschaffen werden, das Fördermittelmanagement künftig in die gewachsenen Strukturen innerhalb der Verwaltung zu integrieren und die zeitliche und fachliche Einbeziehung in die Prozesse sicherzustellen.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.

- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich

Nach Aussage der Gemeinde ist es gerade für kleine Kommunen kaum möglich, alle Fördermöglichkeiten im Blick zu haben. Zur Informationsbeschaffung nutzt Ense regelmäßig die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderfachstellen. Zudem nutzt sie in Einzelfällen Berater bei der NRW-Bank, die beratend und unterstützend wirken.

Ense versucht immer, Fördermittel zu erhalten. Bei anstehende Projekten prüft die Gemeinde regelmäßig die Inanspruchnahme unterschiedlicher Fördermittel. Grundsätzlich wird in allen Bereichen versucht, die maximalen Fördermittel zu generieren. Die Gemeinde beschreibt die Antragsprozesse häufig als sehr kompliziert, bürokratisch und mit viel Aufwand verbunden. Dies stellt aber keinen Hinderungsgrund für die Akquirierung da. Allerdings hat der zu hohe Aufwand bereits dazu geführt, dass umzusetzende Projekte aufgrund der zu langen Bearbeitungsdauer von Fördermitteln verschoben werden mussten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Gemeinde noch nicht. Es besteht ein Optimierungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung. Ein strukturiertes Vorgehen würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf werden von der zentralen Stelle bei der Wirtschaftsförderung der Gemeinde Ense überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel bei der Wirtschaftsförderung.

Eine zentrale Datei bzw. Datenbank, die alle wesentlichen Informationen für alle Förderprojekte beinhaltet, gibt es aktuell nicht. Zu jeder beantragten Förderung werden alle wichtigen Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheides separat notiert. Ein Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen liegt der Gemeinde nicht vor. Daher würde eine zentrale Datenbank der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand ermöglichen.

- Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte haben:
- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.

Ein generelles Fördermittelcontrolling gibt es in der Gemeinde Ense nicht. Ein einheitliches Berichtswesen ist in Ense ebenfalls noch nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig, durch die zentrale Fördermittelstelle, über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Ense beschreibt ihr Kreditmanagement als sicherheitsorientiert. Einen schriftlichen Handlungsrahmen in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie hat Ense nicht.

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 Ense 2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	9.761
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anteil Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	1,11
Anzahl Derivate	2
Anzahl der Kreditverträge**	18

Kennzahlen	2021
Anzahl der Kreditgeber	4

* Davon Kredite in Höhe von 391.662 Euro aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“

2019 sind die Verbindlichkeiten aus Krediten der **Gemeinde Ense** deutlich angestiegen. Grund hierfür sind Ausleihungen von rund 7,7 Mio. Euro an die Ense-Werke GmbH, sowie deren Tochtergesellschaften.

Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate enthält das Portfolio im geringen Umfang. Dabei handelt es sich um einen Zinsswaps-3 Monats Euribor sowie um ein Darlehen, für das ein Zins- und Währungsswap in Schweizer Franken abgeschlossen wurde. Letzteres läuft 2023 aus, im Jahresabschluss 2021 wurde dafür eine Drohverlustrückstellung gebildet. Neben den genannten Verbindlichkeiten hat die Gemeinde Ense noch zwei Darlehen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäfte - ein sogenannte PPP-Projekte (siehe 1.3.5.1 Verbindlichkeiten) in Höhe von 6,2 Mio. Euro. Des weiteren zwei Investitionskredite für den Bau von Asylwohnheimen, die unter Verbindlichkeiten aus Transferleistungen (1,3 Mio. Euro) bilanziert sind.

Nach eigener Aussage verfolgt Ense ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Die Gemeinde hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Zudem fungiert die Richtlinie als Instrument der Konsensfindung zwischen Rat und Verwaltung über die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements. Die Gemeinde sollte hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Gemeinde Ense, 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 kommunalen 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 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 Ense kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die Ense in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.¹⁷ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁸

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

Nach eigener Aussage orientiert sie sich bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den hauswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Gemeinde Kredite in der Regel nur dann auf, wenn die Auszahlungen durch liquide Mittel nicht gedeckt werden können. Auch versucht die Gemeinde zuerst die Investitionen aus dem Kassenbestand vorzufinanzieren und die Kreditaufnahme erfolgt dann nachrangig. Die Kreditlaufzeiten orientieren sich an Laufzeiten der zu finanzierenden Vermögens. Nach eigener

¹⁷ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

¹⁸ 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.

Aussage bemüht sich Ense grundsätzlich um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen, will die Gemeinde minimieren.

Auch zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Ense haben sich bereits feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. So liegt die Ausschreibung und Aufstellung der Angebote bei dem entsprechenden Sachbearbeiter. Die abschließende Entscheidung über eine Aufnahme investiver Kredite trifft der Bürgermeister in Abstimmung mit dem Kämmerer. Vor der Kreditaufnahme holt die Verwaltung mehrere Angebote ein. Grundsätzlich werden neben den beiden Hausbanken auch wechselnde Kreditinstitute zur Angebotsabgabe aufgefordert. Bei ihrer Angebotsauswertung berücksichtigt die Gemeinde Ense nicht nur den geforderten Zinssatz, sondern auch andere Variablen wie die 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 Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen.

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Gemeinde Ense verfolgt, außer der Sicherheit ihrer Finanzmittel, das Ziel Zinsgewinne zu generieren. Einen Handlungsrahmen für Ihr Anlagemanagement hat Ense nicht schriftlich formuliert.

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

Geldmittel und -anlagen Ense zum 31.12.2020

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro*	12.994
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	1.308
Davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	1.308
Ausleihungen in Tausend Euro	7.566

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

Es wurden größere Darlehen (Ausleihungen an verbundene Unternehmen) an die Ense-Werke GmbH (Gemeinde Ense ist alleinige Gesellschafterin) getätigt. Ziel ist hauptsächlich die Anschubfinanzierung der neugegründeten Gesellschaft. Weiterhin wurde das Ziel verfolgt Zinsgewinne aus den Darlehensgeschäft zu generieren. Überschüssige Liquidität, soweit vorhanden,

hat die Gemeinde auf Tagesgeld- bzw. Festgeldkonten angelegt. Ziel ist es hier, den maximalen Ertrag zu erzielen. Gerade im Hinblick auf die Zinsentwicklung macht das Sinn.

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet¹⁹. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf die wesentlichen Aspekte beschränken. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Gemeinde Ense beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein:
 - Die generelle Inkaufnahme niedriger bzw. negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage oder gegebenenfalls der bewusste Verzicht auf kurzfristige Geldanlagen, da deren Bearbeitung personalintensiv und daher unter Umständen unwirtschaftlich ist.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören. Die Gemeinde sollte die Einhaltung der Regelungen in geeigneter Weise sicherstellen. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.

¹⁹ 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.

- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz²⁰ 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, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
 - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Ense 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 Ense in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

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

Ense verfügt nach eigener Aussage überwiegend über Geldeinlagen bei Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Dazu gehören alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und die Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken. Einlagen der Gemeinde Ense sind hier in mittelbar in voller Höhe geschützt. Bis zuletzt hat Ense niedrige Zinsen beziehungsweise Verwahrentgelte in Kauf genommen, um Anlagerisiken zu vermeiden oder zu minimieren. Die Verfügbarkeit und Sicherheit der Geldmittel und Geldanlagen haben für die Gemeindenach eigener Aussage die größte Priorität.

²⁰ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Der Gemeinde Ense gelingt es nicht die Aufwandssteigerungen durch eigene Maßnahmen zu kompensieren. Die positiven Jahresabschlüsse beruhen im Wesentlichen auf nicht steuerbaren Haushaltspositionen und Finanzerträgen. Die gpaNRW sieht es als notwendig an, Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen langfristig zu etablieren.	56	E1	Die Gemeinde Ense sollte angesichts der negativen Planergebnisse, niedrigen Eigenkapitalausstattung und hohen Verschuldung einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen und eine dauernde Aufgabenkritik betreiben. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage weiter, müssen Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	58
F2	Die Gemeinde Ense überträgt jährlich mehr konsumtive Ermächtigungsübertragungen als die Vergleichskommunen.	61			
F3	Im Bereich der investiven Auszahlungen ist die Übertragung von Ermächtigungen bei der Gemeinde Ense die Regel. Jedoch nimmt die Gemeinde im Durchschnitt weniger als die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der Umsetzung sowie der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	61	E3.1	Die Gemeinde Ense sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan veranschlagen.	63
			E3.2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum vor-raussichtlich zu leisten sind.	65
F4	Die Gemeinde Ense hat das Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat einen guten Überblick über die zahlreichen Förderprogramme. Konkrete, verschriftlichte Regelungen zur Fördermittelakquise gibt es noch nicht.	65	E4	Die Gemeinde Ense sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich	66

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Gemeinde noch nicht. Es besteht ein Optimierungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung. Ein strukturiertes Vorgehen würde dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	66	E5.1	Die Gemeinde Ense sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.	67
			E5.2	Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig, durch die zentrale Fördermittelstelle, über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Hilfreich wäre ein einheitliches Fördermittelcontrolling.	67
F6	Die Gemeinde Ense beschreibt ihr Kreditmanagement als sicherheitsorientiert. Einen schriftlichen Handlungsrahmen in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinie hat Ense nicht.	67	E6	Wir empfehlen der Gemeinde Ense, 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 kommunalen Kreditmanagement zusammenfassen.	68
F7	Die Gemeinde Ense verfolgt, außer der Sicherheit ihrer Finanzmittel, das Ziel Zinsgewinne zu generieren. Einen Handlungsrahmen für Ihr Anlagemanagement hat Ense nicht schriftlich formuliert.	70	E7	Die Gemeinde Ense sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die Mindestinhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum kommunalen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	71

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Ense 2016	Ense aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	89,9	107	95,56	102	103	107	121	27
Eigenkapitalquote 1	32,1	31,70	17,06	29,44	40,20	46,98	70,88	30
Eigenkapitalquote 2	65,9	62,89	49,23	63,12	70,61	78,27	85,35	30
Fehlbetragsquote	14,2	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	53,0	44,92	13,75	30,51	37,17	43,84	49,77	31
Abschreibungsintensität	7,6	8,41	5,15	8,60	9,21	10,76	13,60	27
Drittfinanzierungsquote	52,9	55,94	37,16	54,57	60,51	70,74	87,20	25
Investitionsquote	62,1	80,64	54,14	102	145	199	452	30
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	92,0	96,73	81,55	93,25	98,83	103	121	31
Liquidität 2. Grades	65,9	174	39,80	74,50	174	248	2.041	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.	12,01	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,8	4,00	1,53	4,33	5,62	6,59	17,52	31
Zinslastquote	1,8	1,62	0,04	0,13	0,39	0,70	1,62	27
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	60,9	61,32	39,06	49,68	57,00	65,58	76,46	20

Kennzahlen	Ense 2016	Ense aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zuwendungsquote	8,3	9,21	9,21	12,90	17,16	24,28	38,65	27
Personalintensität	13,6	17,36	11,18	16,54	18,71	20,50	25,68	27
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,2	19,52	9,42	15,71	19,52	22,80	28,78	27
Transferaufwandsquote	61,3	45,90	33,29	39,75	42,03	47,01	59,81	27

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) Ense in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	526	53	136	1.118	1.956	
Gewerbesteuern	12.456	10.876	11.475	9.234	11.310	11.070
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.796	6.320	6.528	6.237	7.045	6.385
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	781	1.267	1.404	1.541	1.618	1.322
Ausgleichsleistungen	570	599	626	558	648	600
Gewerbesteuerausgleichsleistung	0,00	0,00	0,00	2.674	0,00	535
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	1.195	1.045	496	1.201	1.023	992
Summe der Erträge	20.798	20.107	20.529	21.444	21.645	20.904
Steuerbeteiligungen	1.984	1.723	1.844	773	902	1.445

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Allgemeine Kreisumlagen	7.800	7.180	7.786	7.673	7.470	7.582
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	577	0,00	0,00	0,00	0,00	
Summe der Aufwendungen	10.361	8.903	9.630	8.446	8.372	9.027
Saldo	10.437	11.204	10.899	12.998	13.273	11.877

Tabelle 4: Eigenkapital Ense in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	25.741	25.791	25.943	27.060	29.013
Eigenkapital 1	25.741	25.791	25.943	27.060	29.013
Sonderposten für Zuwendungen	22.907	24.586	24.880	26.025	26.015
Sonderposten für Beiträge	3.038	2.820	2.628	2.473	2.378
Eigenkapital 2	51.686	53.197	53.451	55.558	57.406
Bilanzsumme	78.465	79.906	86.903	90.391	91.287

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Ense in Tausend Euro 2017 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	15.273	14.895	20.776	20.637
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019	2020
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	7.740	7.654
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	210	148
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	0,00	0,00	12.631	13.164
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0,00	0,00	4.670	4.806
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	15.273	14.895	20.788	21.193

*Ense-Werke GmbH, Ense Stromnetz GmbH & CoKG, Ense Netz-Verwaltung GmbH, Ense Gasnetz GmbH.

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Ense in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	526	53	136	1.118	1.956	-1.254	78	-1.088	-1.428	-777
Gewerbesteuer	12.456	10.876	11.475	9.234	11.310	11.500	11.000	11.500	12.000	12.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.796	6.320	6.528	6.237	7.045	6.800	7.578	7.911	8.418	8.838
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	781	1.267	1.404	1.541	1.618	1.126	1.446	1.520	1.568	1.600
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.765	1.644	1.122	4.432	1.671	697	811	786	836	857
Summe der Erträge	20.798	20.107	20.529	21.444	21.645	20.123	20.835	21.717	22.822	23.795
Steuerbeteiligungen	1.984	1.723	1.844	773	902	840	925	967	1.009	1.051
Allgemeine Kreisumlage	7.800	7.180	7.786	7.673	7.470	8.517	6.675	7.169	7.678	8.050
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	577									

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Summe der Aufwendungen	10.361	8.903	9.630	8.446	8.372	9.357	7.600	8.136	8.687	9.101
Saldo der Bereinigungen	10.437	11.204	10.899	12.998	13.273	10.766	13.235	13.581	14.135	14.694
Saldo der Sondereffekte						856	1.026	219		
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.912	-11.151	-10.763	-11.880	-11.317	-12.876	-14.183	-14.888	-15.563	-15.471
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1.239	-851	-1.968	-1.405	-2.964	-4.271	-4.976	-5.651	-5.560

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Ense in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-9.912	-11.151	-10.763	-11.880	-11.317	-12.876	-14.183	-14.888	-15.563	-15.471
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-124	-778	-843	-825	-704	-626	-515	-554	-642	-668
Teilergebnis PB Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.179	-484	-485	-498	-457	-1.284	-240	-241	-241	-242
Jugendamtsumlage	-3.896	-3.737	-4.162	-4.667	-4.903	-5.591	-4.898	-5.261	-5.634	-5.907
Saldo aus Sozialleistungen	-5.199	-4.998	-5.490	-5.990	-6.064	-7.501	-5.653	-6.056	-6.517	-6.817
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-4.713	-6.153	-5.273	-5.890	-5.253	-5.375	-8.530	-8.832	-9.046	-8.654
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.440	-560	-1.177	-540	-662	-3.817	-4.119	-4.333	-3.941

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Ense 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 Ense führt ihre Submissionen an zentraler Stelle durch, eine **zentrale Vergabestelle** hat sie nicht eingerichtet. Die wichtige Funktionstrennung bei der Vergabedurchführung zwischen Bedarfs- und Vergabestelle kann sie nicht sicherstellen. Sie sollte den bereits begonnenen Prozess zum Anschluss an eine zentrale Vergabestelle im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit konsequent weiterverfolgen.

Ihre **Vergabedienstanweisung** hat die Gemeinde wegen rechtlicher Mängel im Jahr 2018 aufgehoben. Eine neue Dienstanweisung hat sie zwischenzeitlich noch nicht erstellt. Allerdings plant Ense die Erstellung einer aktuellen Dienstanweisung. In dieser sollten auch die Zuständigkeiten sowie die Zusammenarbeit im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit geregelt werden.

Eine **regelmäßige Prüfung** der getätigten Vergaben findet in der Gemeinde Ense nicht statt. Die Überprüfung von Vergabemaßnahmen ist zwar keine rechtliche Verpflichtung, stellt jedoch einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit und kann die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen oder Schadensersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Vergaben in den Vergabeprozess zu integrieren.

Die Gemeinde Ense hat niemanden mit der Wahrnehmung der **Korruptionsprävention** beauftragt. Regelungen zur Korruptionsprävention hat sie in ihrer Allgemeinen Geschäftsweisung festgelegt, diese enthält aber nicht alle wichtigen Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Gemeinde noch nicht erstellt. Diese sollte Ense nun wie geplant zeitnah nachholen und ihre Dienstanweisung aktualisieren.

Regelungen im Umgang mit **Sponsoringleistungen** hat die Gemeinde noch nicht getroffen.

Wir haben bei der Gemeinde Ense die **Abweichungen** der Abrechnungsbeträge von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die Gemeinde gehört hier zu den Kommunen mit den höchsten Abweichungsquoten im Vergleich.

Nachträge werden von den Bedarfsstellen bearbeitet und beauftragt. Bei der Organisation des **Nachtragswesens** bietet sich eine stärkere Einbindung einer zentralen Vergabestelle an, da nach unserer Erfahrung aus den Kommunen und Kreisen die vergaberechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen im Regelfall eine Herausforderung für die Fachbereiche darstellt. Aufwerten könnte die Gemeinde die Nachtragsbegleitung noch um ein Nachtragsmanagement. Eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte die Gemeinde zu Steuerungszwecken nutzen.

Bei der **Maßnahmenbetrachtung** von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen haben wir Optimierungspotenzial bei der Dokumentation von Vergabeentscheidungen sowie der nachvollziehbaren und rechtssicheren Begründung von Auftragsänderungen und Nachträgen festgestellt.

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 Ense 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 Ense führt ihre Submissionen an zentraler Stelle durch. Eine zentrale Vergabestelle hat sie nicht eingerichtet. Ihre Vergabedienstanweisung aus dem Jahr 2012 hat die Gemeinde 2018 aufgehoben, da sie rechtliche Mängel hatte. Eine neue Vergabedienstanweisung wurde seitdem nicht erlassen.

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.

Zentrale Vergabestelle

Die **Gemeinde Ense** hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Die Ausschreibung wird vom fachlich zuständigen Fachbereich (Bedarfsstelle) vorbereitet. Dieser wählt das zulässige Vergabeverfahren sowie in Abhängigkeit vom gewählten Verfahren die Bietenden aus. Die Bedarfsstelle stellt die Bieterunterlagen zusammen, versendet die Unterlagen und wickelt die damit verbundenen Erträge und Aufwendungen bis hin zur Buchungsanordnung ab.

Vor dem Versand der Bieterunterlagen vereinbart die Bedarfsstelle mit der Finanzbuchhaltung einen einvernehmlichen Submissionstermin.

Auf dem Postweg eingehende Angebote werden von der zentralen Posteingangsstelle mit Eingangsdatum und Uhrzeit gekennzeichnet und unverzüglich ungeöffnet an die Finanzbuchhaltung weitergeleitet. Die Finanzbuchhaltung sorgt für eine Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss.

Die Submission wird termingerecht zentral in der Finanzbuchhaltung durchgeführt. Dabei erstellt sie eine Niederschrift. Das Vier-Augen-Prinzip wird in der Dienstanweisung ausdrücklich gefordert und wird laut Angabe der Gemeinde eingehalten. Der Verhandlungsleiter und der Schriftführer werden von der Finanzbuchhaltung gestellt.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu empfehlen wir

- die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen durch Schaffung einer zentralen Vergabestelle,
- die Schaffung einer Grundlage für eine einheitliche und rechtskonforme Anwendung des Vergaberechts durch eine verbindliche Dienstanweisung Vergabewesen,
- die organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung.

Die gpaNRW erachtet die Implementierung einer zentralen Vergabestelle auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für angezeigt. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Effizienz zu beachten. Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

Durch eine zentrale Organisation findet eine Bündelung der vergaberechtlichen Kompetenz statt. Diese Kompetenz kann in einer zentralen Vergabestelle wesentlich ausgeprägter als dezentral in den Fachbereichen vorgehalten werden. Für die Beschäftigten in den Bedarfsstellen, die sich nicht hauptsächlich mit Vergaben beschäftigen, ist es nahezu unmöglich, die dynamischen Entwicklungen des Vergaberechts und der dazugehörigen Rechtsprechung zu verfolgen. Die rechtssichere Vergabedurchführung ist somit dezentral kaum zu erfüllen.

Lediglich beispielhaft seien im Folgenden die in anderen Kommunen häufig von uns festgestellte Mängel aufgeführt:

- Es mangelt oftmals an einer hinreichenden Bedarfsermittlung.

- Der Auftragswert der zur Vergabe anstehenden Leistungen wird nicht ordnungsgemäß geschätzt bzw. unvollständig ermittelt.
- Es gibt keinen oder einen unzureichenden Wettbewerb i. S. eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens.
- Die Bieterauswahl und Angebotsauswertung sind fehlerbehaftet.

Aufgrund der höheren Professionalität kann das Vergabeverfahren in einer zentralen Vergabestelle zudem zügiger abgewickelt werden. Demgegenüber werden Arbeitszeitanteile in den Bedarfsstellen frei, die für anderweitige Aufgaben zur Verfügung stünden oder ggf. zu einem geringeren Stellenbedarf führen können. Die regelmäßig nötigen Schulungen zum Vergaberecht können auf wenige Beschäftigte aus der zentralen Vergabestelle begrenzt werden, wodurch weitere Kosteneinsparungen möglich sind.

Darüber hinaus ist aus Sicht der gpaNRW eine zentrale Vergabestelle auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten. Der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle stellt die gebotene Voraussetzung zur Funktionstrennung zwischen Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung in der Beschaffung dar.

Daher sieht die gpaNRW in der Implementierung einer zentralen Vergabestelle eine vorteilhafte und wirtschaftliche Organisationsform des Vergabewesens, die eine rechtssichere, wirtschaftliche, einheitliche und zügige Vergabeverfahrensabwicklung zu gewährleisten vermag.

Viele kleine kreisangehörige Kommunen haben keine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Grund dafür sind die geringe Anzahl der abzuwickelnden Vergaben oder auch die begrenzten personellen Kapazitäten. In diesem Fall ist es sinnvoll, die Aufgaben einer zentralen Vergabestelle im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit zu erledigen. Die interkommunale Zusammenarbeit kann mit anderen Kommunen oder mit dem Kreis erfolgen. Am häufigsten haben wir die Konstellation vorgefunden, dass eine größere Kommune oder ein Kreis für kleinere Kommunen als Dienstleister deren Vergabeverfahren auf Anforderung formell abwickelt.

Die ursprünglich von der Gemeinde Ense angestrebte Kooperation mit der Stadt Warstein und den Gemeinden Möhnesee, Wickede (Ruhr) und Anröchte betrachten wir als richtigen Schritt. Letztendlich kam die Kooperation jedoch nicht zustande, so dass die Gemeinde Ense nach Alternativen gesucht hat.

Seit Anfang des Jahres 2023 arbeitet die Gemeinde Ense für die Fachbereiche Zentrale Dienste und Bürgerservice mit der zentralen Vergabestelle der Stadt Werl zusammen. Die Zusammenarbeit erstreckt sich jedoch nicht auf die Vergabe von Baumaßnahmen.

Aus unserer Erfahrung in den bisherigen überörtlichen Prüfungen empfehlen wir die Einbindung einer zentralen Vergabestelle, insbesondere für die Vergabe von Bauleistungen ab einer niedrigen Wertgrenze (z. B. 25.000 Euro). Alternativ kann die zentrale Vergabestelle auch über eine Aufgabenzuordnung verbindlich in bestimmte Prozessschritte (Festlegung der Verfahrensart, Ex-Ante und Ex-Post etc.) eingebunden werden.

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf die eigenen begrenzten personellen Ressourcen sowie dem erforderlichen komplexen Fachwissen für den Bereich des Vergabewesens, sollte die Gemeinde Ense den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere für die Vergabe von Bauleistungen - weiter vorantreiben und umsetzen.

Dienstanweisung Vergabewesen

Eine Dienstanweisung Vergabewesen soll bei der Kommune bei Beschaffungen von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie Konzessionen eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vergabevorschriften darstellen und eine einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergabeverfahren der Kommune sicherstellen.

Zudem sollen darin Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten festgelegt werden. Die eingesetzten Bediensteten erhalten eine wesentliche Unterstützung bei Vergabeverfahren, wenn sie durch klare Vorgaben das jeweils anzuwendende Vergabeverfahren einfach ermitteln könnten. Dazu bedarf es eindeutiger Regelungen über die zu berücksichtigenden Wertgrenzen. Dabei sollte nach nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterschieden werden.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Gemeinde im Jahr 2011 eine Dienstanweisung für die Ausschreibung und Abwicklung von Bauleistungen der Gemeinde Ense erlassen. Wegen rechtlicher Mängel hat die Gemeinde diese im September 2018 aufgehoben. Eine neue Dienstanweisung hat sie nicht erlassen, sie arbeitet aktuell nach den „Vergabegrundsätzen für Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen“.

Damit hat sie keine verbindlichen Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeiten im Vergabeprozess getroffen. Auch die vergaberechtlichen Rahmenbedingungen sind unklar. Weiterhin sollte der Umfang der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Werl nachvollziehbar geregelt werden. Diese Unstimmigkeiten könnten zu Handlungsunsicherheiten der eingesetzten Bediensteten und zu uneinheitlichen Verfahren führen.

Die gpaNRW hat eine Musterdienstanweisung für das Vergabewesen erarbeitet. Diese sollte als Hilfestellung genutzt und an die besonderen Gegebenheiten und Anforderungen der Gemeinde Ense angepasst werden. ²¹

→ **Empfehlung**

Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Gemeinde Ense möglichst zeitnah eine Vergabedienstanweisung erlassen und darin auch die Zuständigkeiten sowie die Zusammenarbeit mit der Stadt Werl verbindlich regeln.

Der Kommune ist es dabei erlaubt, die vorgegebenen Wertgrenzen des Vergaberechts zu unterschreiten, beispielsweise die Wertgrenzen aus den Kommunalen Vergabegrundsätzen des

²¹ ²¹ <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>

Landes NRW²². Ein Überschreiten ist jedoch nicht erlaubt. Eine Kommune fördert einen größeren Wettbewerb, wenn sie geringere Wertgrenzen festlegt. So sinkt die Anzahl der Direktaufträge. Freihändige, beschränkte und öffentliche Ausschreibungen sind dann häufiger durchzuführen.

Fachsoftware Vergabewesen

Die Gemeinde Ense wickelt ihre Vergabeverfahren unter Verwendung des Vergabeportals „Subreport“ bereits digital ab. Durch den Einsatz einer Fachsoftware für die Abwicklung des gesamten Vergabeverfahrens wäre eine Aufwertung möglich. Eine solche Software unterstützt die Bediensteten dabei, einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren abzuwickeln. Mit der Eingabe der einzelnen Vergabeschritte erzeugt das Programm automatisiert die vergaberechtlich vorgeschriebene Dokumentation. Sie erleichtert die zum Teil schon verbindlich vorgeschriebene bzw. vorgesehene E-Vergabe erheblich.

Alle am Vergabeverfahren Beteiligten haben dadurch auf den aktuellen Stand des Vergabeverfahrens Zugriff. Notwendige Vergabeunterlagen können digital und medienbruchfrei in das Verfahren eingebracht werden. Unterlagen können ohne Zeitverzug zwischen Bedarfsstelle und zentraler Vergabestelle ausgetauscht werden.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Ense sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.²³

→ Feststellung

Die Gemeinde Ense beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben erfolgt nicht

²² vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau- und Gleichstellung vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBI. NRW. 2021 S. 1106)

²³ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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.²⁴ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge²⁵ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Gemeinde Ense** lässt ihren Jahresabschluss von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen. Diese sieht sich bei der einmal jährlich stattfindenden Prüfung auch stichprobenhaft einzelne Vergabemaßnahmen ein. Darüber hinaus sind die Prüfenden nicht mit weiteren Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung - wie zum Beispiel der begleitenden Prüfung der Vergaben der Gemeinde Ense - betraut.

Vor Erteilung eines Auftrages entscheidet nach vorgegebenen Wertgrenzen:

- bis zu einem Auftragswert von 100.000 Euro der Bürgermeister,
- von 100.000 Euro bis 250.000 Euro der jeweils zuständige Fachausschuss sowie
- ab 250.000 Euro der Rat der Gemeinde Ense.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabepfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der rechtlichen Relevanz von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

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 Kommune diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Fördermittelrückforderungen. Das führt regelmäßig zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommunen sowie zu einem Ansehensverlust der verantwortlichen Personen. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch sachkundige und hierfür legitimierte Personen kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen und die Kommunen vor Schaden bewahren. Zudem ist die Prüfung der Vergaben auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn dieser Aufgabenbereich ist mit einer besonderen Korruptionsgefährdung verbunden.

²⁴ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

²⁵ 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.

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 Ense die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.

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 Ense hat nur wenige Regelung zur Korruptionsprävention in ihrer allgemeinen Geschäftsordnung getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruption gibt es nicht. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde bislang nicht durchgeführt.

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 KorruptionsbG²⁶ 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,*

²⁶ 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)

- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie
- dem Vieraugenprinzip.

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

Die **Gemeinde Ense** hat Regelungen zur Korruptionsprävention in einer „Allgemeinen Geschäftsanweisung“ aus dem Jahr 2005 erlassen. Die vorliegenden Regelungen sind nicht ausreichend, um die Vorgaben des KorruptionsbG zu erfüllen. Zudem sind die Regelungen auch veraltet. Dies hat die Gemeinde bereits erkannt und möchte aus diesem Grund eine neue Dienstanweisung erlassen, die alle wesentlichen Aspekte zu Verbesserung der Korruptionsbekämpfung erhalten soll.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte konkrete Regelungen zur Korruptionsprävention in einer separaten Dienstanweisung treffen.

Die gpaNRW hat ihre Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention im November 2022 umfassend überarbeitet. Diese Muster-DA kann die Kommune auf unserer Homepage unter Service – Korruptionsprävention herunterladen.

Die Leiter der öffentlichen Stellen sind verpflichtet, entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen, die dem Grad der gegebenen Korruptionsgefahr entsprechen. Um dieser gesetzlichen Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 KorruptionsbG nachzukommen, ist es daher zwingend notwendig, die korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze in den öffentlichen Stellen intern festzulegen.

Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderem Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- 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 Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren sogenannte Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Die Gemeinde Ense hat ihre korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche noch nicht ermittelt. Eine Schwachstellenanalyse führte sie bisher noch nicht durch. Die Gemeinde Ense ist nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG verpflichtet, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze festzulegen.

Die Gemeinde Ense hat zu diesem Rechtsverstoß der gpaNRW mitgeteilt, dass sie zur Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche beabsichtigt, eine Schwachstellenanalyse durchzuführen. Nach Angaben der Gemeinde sollen hierbei alle Mitarbeitenden einbezogen und sensibilisiert werden, um ggf. weitere Bereiche zu identifizieren, die bisher nicht als korruptionsgefährdet oder besonders korruptionsgefährdet bekannt waren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte die angedachte Schwachstellenanalyse zeitnah durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage kann sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.

Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten hat die Gemeinde Ense bisher nicht ernannt.

Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger, Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr²⁷:

- Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Korruptionsbekämpfung,
- sie beraten in Fragen der Korruptionsprävention bzw. bei Korruptionsverdacht,
- sie sind Ansprechperson für Beschäftigte, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- sie sind Ansprechperson für Bürgerinnen und Bürger, die einen Korruptionsfall oder einen Verdacht melden,
- sie sensibilisieren die Beschäftigten regelmäßig für das wichtige Thema der Korruptionsprävention,
- sie achten auf die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsprävention.

²⁷ Aufzählung nicht abschließend

Zu Recht erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der öffentlichen Verwaltung, dass korruptes Verhalten mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterbunden wird. Um die Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG sicherzustellen, hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person zu benennen, die sich verantwortlich dieser Aufgabe annimmt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.

Gemäß § 7 Satz 3 des KorruptionsbG haben die Ratsmitglieder sowie die Sachkundigen Bürgerinnen und Bürger vielfältige Veröffentlichungspflichten. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Nach dem Gesetzeswortlaut gehören zu den erforderlichen Angaben:

- Ausgeübter Beruf und Beratungsverträge,
- Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien,
- Mitgliedschaften in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form,
- Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen sowie
- Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Die Gemeinde Ense veröffentlicht die Informationen zu den Tätigkeiten der Gremienmitglieder laut eigener Auskunft direkt auf ihrer Homepage. Damit möchten die Gemeinde und die Gremienmitglieder eine größtmögliche Transparenz gegenüber interessierten Bürgerinnen und Bürgern sicherstellen. Eine Recherche auf der Homepage der Gemeinde zeigt jedoch, dass die Informationen nicht dauerhaft zur Verfügung stehen. Hier könnte die Gemeinde nachsteuern und die Informationen unter dem Punkt „Bürgerinformationssystem“ dauerhaft hinterlegen.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten nach § 49 Absatz 1 des Landesbeamtengesetzes des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Die Aufstellung der Nebentätigkeiten ist dem Rat jeweils bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen. Laut Auskunft der Gemeinde erfolgt die entsprechende Erklärung fristgerecht.

Die EU-Hinweisgeber-Richtlinie²⁸ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebenden-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,

²⁸ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden, beispielsweise die Presse.

Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Zwischenzeitlich hat der Bundesrat zugestimmt. Zum Zeitpunkt unserer Berichterstattung ist eine landesgesetzliche Umsetzung noch nicht erfolgt.

Obwohl eine landesgesetzliche Umsetzung noch nicht erfolgt ist, kann es für die Gemeinde sinnvoll sein, sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt mit den Regelungen auseinanderzusetzen. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel das Einrichten eines geschützten Hinweisgebersystems und die Etablierung eines vertraulichen Workflows. Dabei ist zu beachten, dass Hinweisgebende Anspruch auf Aufklärung haben, welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund ihrer Hinweise erfolgt bzw. eingetreten sind.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten der landesgesetzlichen Regelungen umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Ense hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.

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.

Die **Gemeinde Ense** hat Sponsoringleistungen bisher nur im geringen Umfang erhalten. Zum Umgang mit Sponsoringleistungen hat sie noch keine Regelungen verschriftlicht. Um diesen

korruptionsgefährdeten Bereich zu regeln, können verbindliche Vorgaben in Form einer Dienst-anweisung oder Richtlinie festgelegt werden, die die folgenden Bereiche beinhalten sollte:

- Zur besseren Transparenz und Kontrolle der Sponsoringentscheidungen im Bereich der Kommune sollte sie jede Vereinbarung über eine Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag festhalten und den beteiligten Geschäftsbereichen ein entsprechendes Vertragsmuster zur Verfügung stellen.
- Sponsoringverträge sollten grundsätzlich zeitlich befristet und die maximale Laufzeit regelmäßig auf zwei Jahre beschränkt werden, es sei denn, besondere Umstände sprechen für eine längere Bindung an den Sponsor. Ein Recht zur fristlosen Kündigung sollte in bestimmten Fällen möglich sein.
- Die anfallenden Nebenkosten sollen grundsätzlich vom Sponsor übernommen und gleichzeitig Haftungsrisiken beschränkt werden.
- Ausnahmen sind nur für den Fall eigenen Vorsatzes vorzusehen.
- Eine Haftung der Sponsoringnehmerin für die durch den Sponsor zur Verfügung gestellten Sachmittel ist auszuschließen.
- Der Sponsor sollte die Sponsoringnehmerin von Haftungsansprüchen freistellen, die durch Mängel der zur Verfügung gestellten Sachmittel ausgehen oder durch von diesen möglicherweise ausgehenden Gefahren verursacht werden.
- Es sollte festgelegt werden, wer die Entscheidungen über die Genehmigung/den Abschluss eines Sponsoringvertrages trifft und in welcher Form die Öffentlichkeit informiert wird.

→ **Empfehlung**

Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Gemeinde Ense verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.

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.²⁹ 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.

²⁹ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

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

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Ense zu den Vergleichskommunen mit hohen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Abweichungsquote um rund drei Prozentpunkte erhöht. Im Zuge der Ausführung ist es bei einer Baumaßnahme zu erheblichen Auftragsverweiterungen gekommen.

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

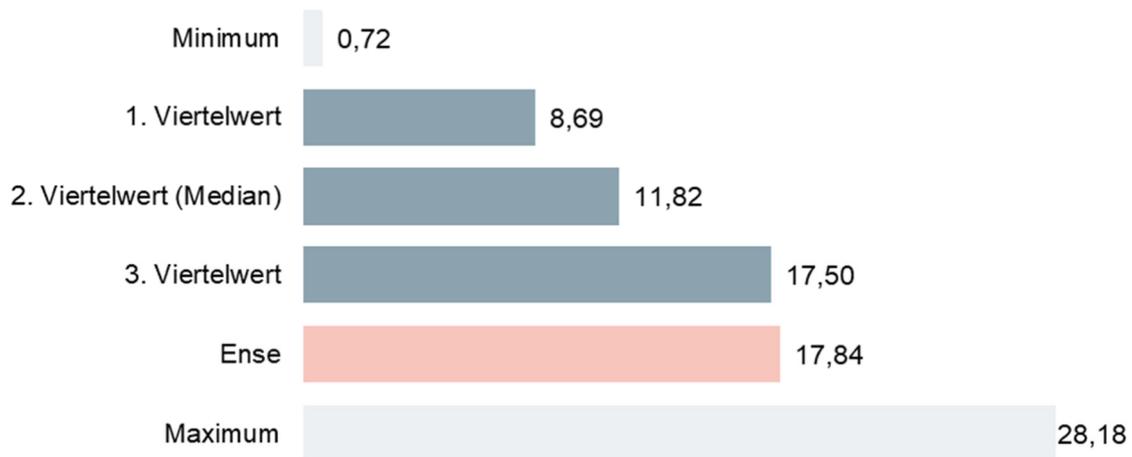
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.139.559	
Abrechnungssummen	1.270.641	
Summe der Unterschreitungen	-77.923	-6,8
Summe der Überschreitungen	108.292	9,5

Von den insgesamt sieben betrachteten Baumaßnahmen der Vergleichsjahre 2020 und 2021 sind vier Maßnahmen höher abgerechnet als beauftragt worden, drei Maßnahmen sind günstiger geworden.

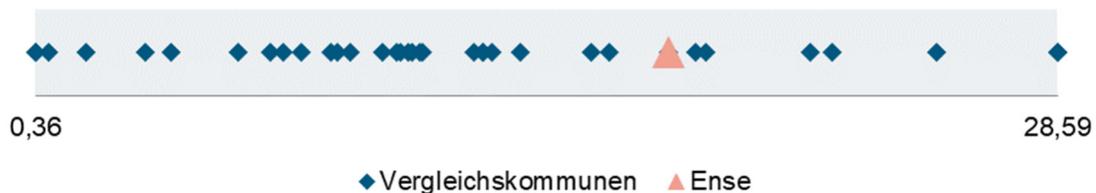
Auf den ersten Blick könnten besonders Unterschreitungen sehr erfreulich sein, belasten sie doch die Gemeindekasse geringer. Entscheidend ist aber, die Abweichungen vom Auftragswert gering zu halten. Denn geringe Abweichungswerte geben Hinweise auf eine sorgfältige Mengenermittlung und eine vollständige Leistungsbeschreibung als wesentliche Grundlage eines Vergabeverfahrens. Andernfalls führen erhebliche Abweichungen häufig zu nachträglichen Forderungen des beauftragten Unternehmens in Form von Nachträgen. Die Preise sind dann nicht im Wettbewerb ermittelt.

Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Gemeinde Ense** vier Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Überschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 108.292 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Ense damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



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



Mit einer Abweichungsquote von 17,84 Prozent liegt die Gemeinde Ense im Vergleichsjahr 2021 über dem dritten Viertelwert und gehört damit zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Abweichungsquoten. Bei einer Maßnahme wurde der Auftragwert um rund 91 Prozent überschritten. Diese Vergabe haben wir uns im Rahmen der folgenden Maßnahmenbetrachtung näher angesehen.

Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote mit 14,63 Prozent oberhalb des Median, wobei drei Baumaßnahmen abgerechnet wurden.

Auftragsänderungen können – insbesondere bei komplexen Bauvorhaben - nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Gemeinde Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt und mit allen Beteiligten im Vorfeld abgestimmt werden.

Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Getroffene Entscheidungen zu geplanten Baumaßnahmen sollten dann auch im Wesentlichen wie geplant durchgeführt werden. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als

wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären. Darüber hinaus gibt es vergaberechtliche Beschränkungen von Auftragsänderungen und -erweiterungen, die es zu beachten gilt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Ense bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt 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.

In der zwischenzeitlich aufgehobenen Vergabedienstanweisung hatte die **Gemeinde Ense** unter Punkt zwölf Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen getroffen.

Dort wurde geregelt, dass die fachlich zuständige Fachabteilung Nachträge bzw. Auftragsänderungen bearbeitet. Auch nach der Aufhebung der Vergabedienstanweisung ist die Zuständigkeit weiterhin bei den Fachabteilungen geblieben.

Wir haben bei der überörtlichen Prüfung in den Kreisen, Städten und Gemeinden die Erfahrung gemacht, dass die Fachabteilungen mit einer vergaberechtlichen Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen oft überfordert sind. Vielfach setzen sie sich in der Dokumentation zu den Maßnahmen gar nicht mit der Frage der Wesentlichkeit von Nachträgen und dem möglichen Erfordernis einer Neuausschreibung auseinander. Daher hat sich in anderen Kommunen eine vergaberechtliche Begleitung von Änderungs- und Nachtragsverfahren ab zu bestimmten Wertgrenzen durch die zentrale Vergabestelle bewährt.

→ **Empfehlung**

Nach Einrichtung einer zentralen Vergabestelle sollte die Gemeinde Ense Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen zentral begleiten lassen.

Die Gemeinde nimmt noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursache der Nachträge sowie der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bietendenstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an.

→ **Empfehlung**

Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Ense dokumentiert den Vergabeprozess ausführlich und nachvollziehbar. Die fehlende Dienstanweisung Vergabewesen führt bei der Behandlung von Auftragserweiterungen und Nachträgen zu Handlungsunsicherheiten. Die Nachtragsverfahren werden zum Teil nicht bzw. uneinheitlich geführt und Dokumentationspflichten nicht beachtet.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Ense führt ihre Submissionen an zentraler Stelle durch. Eine zentrale Vergabestelle hat sie nicht eingerichtet. Ihre Vergabedienstanweisung aus dem Jahr 2012 hat die Gemeinde 2018 aufgehoben, da sie rechtliche Mängel hatte. Eine neue Vergabedienstanweisung wurde seitdem nicht erlassen.	82	E1.1	Im Hinblick auf die eigenen begrenzten personellen Ressourcen sowie dem erforderlichen komplexen Fachwissen für den Bereich des Vergabewesens, sollte die Gemeinde Ense den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere für die Vergabe von Bauleistungen - weiter vorantreiben und umsetzen.	85
			E1.2	Zur Vermeidung von Handlungsunsicherheiten sollte die Gemeinde Ense möglichst zeitnah eine Vergabedienstanweisung erlassen und darin auch die Zuständigkeiten sowie die Zusammenarbeit mit der Stadt Werl verbindlich regeln.	85
			E1.3	Die Gemeinde Ense sollte den Einsatz einer erweiterten Vergabesoftware zum schnelleren Austausch von Unterlagen, zur Dokumentation und zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren prüfen.	86
F2	Die Gemeinde Ense beauftragt für die Prüfung ihres Jahresabschlusses eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde die Alternativmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 u. 4 GO NRW zur Sicherstellung einer örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Eine Prüfung der getätigten Vergaben erfolgt nicht	86	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Ense die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Dafür bietet sich die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung eines Kreises oder einer anderen Kommune über eine interkommunale Zusammenarbeit an.	88

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Ense hat nur wenige Regelung zur Korruptionsprävention in ihrer allgemeinen Geschäftsordnung getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruption gibt es nicht. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde bislang nicht durchgeführt.	88	E3.1	Die Gemeinde Ense sollte konkrete Regelungen zur Korruptionsprävention in einer separaten Dienstanweisung treffen.	89
			E3.2	Die Gemeinde Ense sollte die angedachte Schwachstellenanalyse zeitnah durchführen und dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Sie sollte die gewonnenen Erkenntnisse in ihre internen Regelungen zur Korruptionsprävention aufnehmen. Auf dieser Grundlage kann sie ihre korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen.	90
			E3.3	Die Gemeinde Ense sollte die Benennung einer bzw. eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, die bzw. der sich der Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG verantwortlich annimmt.	91
			E3.4	Die Gemeinde Ense sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten der landesgesetzlichen Regelungen umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	92
Sponsoring					
F4	Die Gemeinde Ense hat bisher noch keine Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.	92	E4	Zur Sicherstellung von Transparenz und zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die Gemeinde Ense verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen festlegen.	93
Nachtragswesen					
F5	Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Ense zu den Vergleichskommunen mit hohen Abweichungen vom Auftragswert. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Abweichungsquote um rund drei Prozentpunkte erhöht. Im Zuge der Ausführung ist es bei einer Baumaßnahme zu erheblichen Auftragsverweiterungen gekommen.	94	E5	Die Gemeinde Ense sollte die Abweichungen von Auftragswerten in Form eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Gesammelte Erkenntnisse zu Ursachen der Abweichungen sollten bei zukünftigen Vergabemaßnahmen berücksichtigt werden.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Gemeinde Ense bearbeitet erforderliche Nachträge dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Eine systematische Auswertung und Dokumentation der Nachträge an zentraler Stelle erfolgt nicht.	96	E6.1	Nach Einrichtung einer zentralen Vergabestelle sollte die Gemeinde Ense Auftragsänderungen bzw. Nachträge ab zu bestimmenden Wertgrenzen zentral begleiten lassen.	97
			E6.2	Mit der möglichst zentralen Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen könnte die Gemeinde ein systematisches Nachtragsmanagement aufbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	97
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Gemeinde Ense dokumentiert den Vergabeprozess ausführlich und nachvollziehbar. Die fehlende Dienstanweisung Vergabewesen führt bei der Behandlung von Auftragserweiterungen und Nachträgen zu Handlungsunsicherheiten. Die Nachtragsverfahren werden zum Teil nicht bzw. uneinheitlich geführt und Dokumentationspflichten nicht beachtet.	97	E7.1	Bei notwendigen Auftragsänderungen bzw. –erweiterungen sollte die Gemeinde Ense stets begründen, dass die zusätzlichen Leistungen zum einwandfreien Erreichen des vertraglichen Leistungszieles erforderlich sind. Eine entsprechende Dokumentation in der Bauakte sorgt für mehr Transparenz und stellt sicher, dass die Entscheidungskriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt nachvollzogen werden können.	
			E7.2	Die Gemeinde Ense sollte Auftragsänderungen und –erweiterungen förmlich beauftragen und eine entsprechende Regelung in ihre zu erstellende Dienstanweisung aufnehmen.	
			E7.3	Die Gemeinde Ense sollte bei größeren Abweichungen vom geschätzten Auftragswert zum Angebotspreis die Ursachen der Abweichung sowie die Auskömmlichkeit des Preises dokumentieren.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die IT-Ausstattung in den Schulen der Gemeinde Ense befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem guten Niveau.

Die Gemeinde Ense geht bei der Digitalisierung der Schulen insgesamt sehr pragmatisch vor. Hieraus ergeben sich allerdings hohe Anforderungen an die handelnden bzw. beteiligten Personen. Die in Ense durchaus funktionierenden, aber größtenteils informellen Strukturen können daher grundsätzlich die Wirtschaftlichkeit der Schul-IT beeinträchtigen.

Die Rahmenbedingungen für einen effektiven und effizienten Einsatz der Schul-IT kann die Gemeinde Ense durch einen schulübergreifenden Medienentwicklungsprozess weiter optimieren. Sie sollte hierzu ein regelmäßig tagendes Gremium zur Medienentwicklung gründen. Um bei der Planung die vielfältigen Aspekte zu berücksichtigen, sollten ihm neben den Schulleitungen, den Medienkoordinatoren sowie der gemeindliche Systemadministrator für die Schulen und Mitarbeitern der Schulverwaltung auch der IT-Dienstleister und das gemeindliche Gebäudemanagement angehören.

Der zu erarbeitende Medienentwicklungsplan sollte auch verbindliche Regelungen und Abläufe für alle Beteiligten treffen, beispielsweise zu den Beschaffungs- und Kommunikationsprozessen. Hierdurch könnte die Gemeinde die schlanken Prozessabläufe auch dauerhaft sicherstellen.

Um die Medienentwicklung weiter voran zu treiben, benötigt die Gemeinde Ense einen schulübergreifenden und vollständigen Ressourcenüberblick über die gesamte IT-Ausstattung. Sie erhält ihn über Inventarisierungslisten aus der Finanzsoftware.

Optimierungsbedarf stellten wir hinsichtlich der IT-Sicherheitsstrukturen fest.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern resultieren die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger?

- **Stand der Digitalisierung:** Wie weit ist der Schulträger bei der digitalen Transformation seiner Schulen im interkommunalen Vergleich vorangeschritten?
- **IT-Sicherheit:** Hat der Schulträger hinreichende räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren?

3.3.1 IT-Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Die teilweise nur informelle Festlegung von Regelungen und Vorgaben kann eine wirtschaftliche und sichere IT-Steuerung erschweren.

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-Support³⁰, 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 **Ense** ist Schulträger von drei Grundschulen und einer weiterführenden Schule (Sekundarschule). Dort werden im Schuljahr 2021/22 insgesamt 875 Schülerinnen und Schüler, aufgeteilt auf 41 Klassen, beschult.

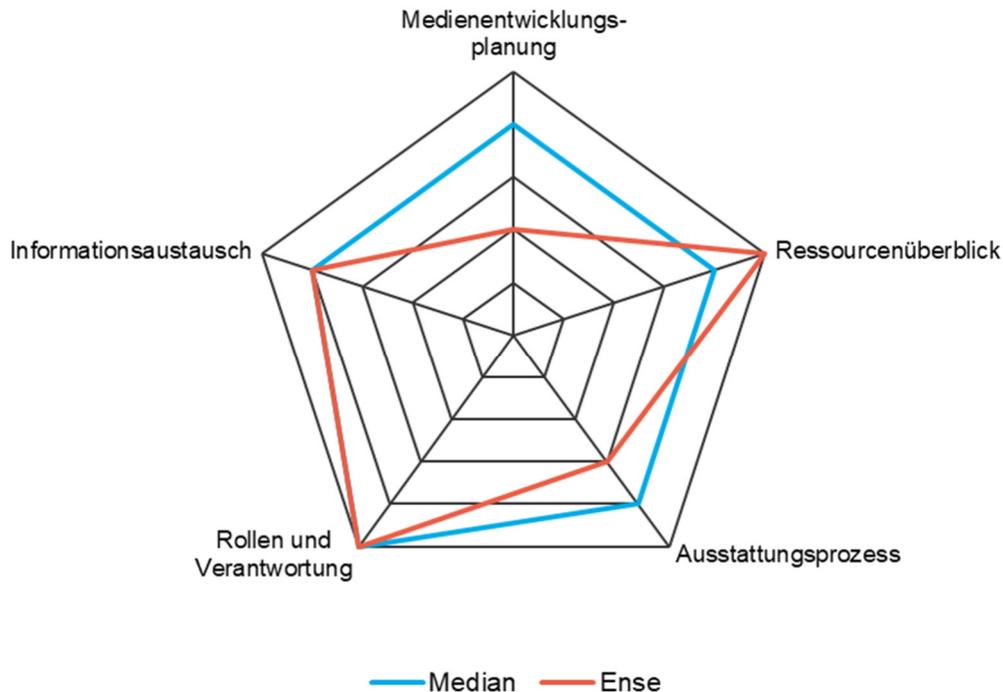
Schulen der Gemeinde Ense

Schule	Klassen	Schülerinnen / Schüler
Bernhardusschule Niederense	8	136
Fürstenbergschule	8	199
Gemeinschaftsgrundschule Höingen	8	159
Conrad-von-Ense-Schule	17	381
Summe	41	875

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Gemeinde Ense 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.

³⁰ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

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



Überdurchschnittlich gute Ergebnisse erzielt die Gemeinde Ense bei der Anforderung „Ressourcenüberblick“. Ebenfalls gute Ergebnisse erreicht sie bei der Anforderung „Rollen und Verantwortung“. Allerdings sind hier die meisten Kommunen ähnlich gut aufgestellt. Die Einordnung Enses in den interkommunalen Vergleich entspricht daher dem Median. Ebenfalls durchschnittlich ausgeprägt ist die Anforderungen „Informationsaustausch“. Hier sehen wir allerdings durchaus Optimierungspotenziale. Hinsichtlich der „Medienentwicklungsplanung“ und des Ausstattungsprozesses“ liegt die Gemeinde Ense jedoch teils deutlich hinter den Vergleichskommunen zurück.

Die Schulen der Gemeinde Ense haben ihre pädagogischen Anforderungen in Form von Medienkonzepten beschrieben. Die aktuelle Strategie der Gemeinde Ense ergibt sich aus den technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten, die im Rahmen der Beantragung von Fördermitteln erarbeitet wurden. Die darauf aufbauende Maßnahmenplanung erfolgt im Rahmen der jährlichen Aufstellung des gemeindlichen Haushalts. Grundsätzlich positiv bewerten wir die in diesem Zuge erarbeitete, schulscharfe Meilensteinplanung. Eine schulübergreifende Strategie (Medienentwicklungsplan) hat die Gemeinde Ense bislang allerdings nicht erarbeitet.

Bei der Medienentwicklung von Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont. Ein Medienentwicklungsplan kann eine fundierte Grundlage für die Planung bieten. Er geht dabei weit über die Aspekte der Haushaltsplanung hinaus. Neben den pädagogischen Anforderungen und finanziellen Rahmenbedingungen berücksichtigt er unter anderem auch folgenden Aspekte:

- Gebäudeinfrastruktur,
- IT-Sicherheit,

- Datenschutz,
- Fortbildungsbedarfe.

Er dient dazu, den Weg zur Digitalisierung der Schulen inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteine hinterlegt zu beschreiben. Er kann so das Risiko von Fehlplanungen erheblich reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte ihre Strategie zur Ausstattung ihrer Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiterzuentwickelnden Medienkonzepte in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten sie auch die bereits vorhandenen konkreten Projektpläne und Meilensteine verankern.

Positiv bewerten wir den Einsatz des Systemadministrators für die Schulen. Die Gemeinde Ense hat die Stelle 2020 mit Hilfe von Fördermitteln geschaffen. Inzwischen trägt sie die Personalkosten selbst. Hierdurch konnte sie den Informationsaustausch grundsätzlich verbessern und so die Digitalisierung ihrer Schulen vorantreiben³¹.

Der Systemadministrator für die Schulen hat seinen Arbeitsplatz in der Sekundarschule. Auch an den Grundschulen ist er regelmäßig, alle 14 Tage, tätig. Für diese Schule nimmt er den vollständigen First- und Second-Level-Support wahr.

Den Ausstattungsprozess hat die Gemeinde noch nicht formal beschrieben. Gleichwohl kommt sie dem Ausstattungsbedarf mit informellen, gelebten Prozessen adäquat nach. So koordiniert der Systemadministrator für die Schulen die Bedarfe und Beschaffungen. Ein schlanker Prozessablauf kann hingegen durch verbindliche Regelungen sichergestellt werden. Sie legen beispielsweise fest, wer in welchem Fall was und mit welcher Beteiligung zu erledigen hat.

Positiv bewerten wir, dass die Gemeinde eine Homogenisierung der IT-Systeme anstrebt. Ausstattungsstandards gibt die Gemeinde Ense bislang lediglich für die Tablet-Klassen an der Sekundarschule vor. Darüber hinaus trifft sie keine verbindlichen Regelungen, beispielsweise in Form eines Warenkorbes. Ein entsprechendes Instrument kann folgende Vorteile bieten:

- Supportaufwand minimieren,
- Systemkompatibilität gewährleisten,
- Sicherheitsstrukturen optimieren,
- Kostenvorteile erzielen,
- Fortbildungsaufwand reduzieren.

Ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards kann zudem Beschaffungsabläufe beschleunigen. So könnten für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- und Genehmigungswege gelten.

³¹ vgl. 3.3.2 Stand der Digitalisierung

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte im Medienentwicklungsplan auch den Prozess der IT-Ausstattung, den First- und Second-Level-Support sowie die Kommunikation aller Beteiligten verbindlich regeln.

Der Systemadministrator gehört dem regelmäßig tagenden Medienteam der Sekundarschule an. Es besteht ferner aus der Schulleitung, dem Medienkoordinator und EDV-affinen Lehrkräften. Darüber hinaus tauschen sich Schulleitung, der Systemadministrator für die Schulen Schul-IT und die Leitung der Schulverwaltung im dreiwöchigen Rhythmus aus.

An den Grundschulen ist der Systemadministrator für die Schulen jeweils alle 14 Tage tätig. Dort erfolgt der Austausch ebenfalls mit den Schulleitungen und EDV-affinen Lehrer. Hierzu gehört unter anderem auch der Medienberater des Kreises Soest.

Darüberhinausgehende Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen mit Fokus auf die Medienentwicklungsplanung bestehen in Ense nicht. Wie bereits beschrieben, sind im Medienentwicklungsprozess vielfältige Aspekte zu berücksichtigen. Damit sind auch verschiedenste Akteure zu beteiligen. Hierzu gehört beispielsweise auch das gemeindliche Gebäudemanagement.

Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sollten daher darauf ausgerichtet sein, dass alle notwendigen Beteiligte systematisch, also konsequent und zur richtigen Zeit eingebunden werden. Der Systemadministrator für die Schulen nimmt hier zwar ebenfalls eine koordinierende Funktion ein. Die in Ense funktionierenden, gelebten Strukturen sind aber stark von den handelnden Personen und ihrer konsequenten Einhaltung abhängig.

In diesem Zusammenhang berichten die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde Ense von anstehenden baulichen Veränderungen in den Grundschulen.³²

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte ein interdisziplinär besetztes und regelmäßig tagendes Gremium zur Medienentwicklungsplanung gründen.

Die Gemeinde Ense kann die IT-Ausstattung der Schulen und die dazugehörigen Kosten vollständig über die Finanzsoftware auswerten. Sie kann so Informationen zum Anschaffungszeitraum, den Anschaffungskosten, Restlaufzeiten und Restwerten erhalten. Sie kann so gut die für eine koordinierte Weiterentwicklung der Digitalausstattung der Schulen notwendigen Daten erhalten.

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.

³² Insbesondere vor dem Hintergrund steigender Anmeldezahlen zur OGS, verbunden mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz.

- Die Gemeinde Ense ist mit der Digitalisierung an ihren Schulen vergleichsweise weit vorangeschritten. Sie erfüllt damit alle Voraussetzungen, um den Schulen auch perspektivisch gerecht zu werden.

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

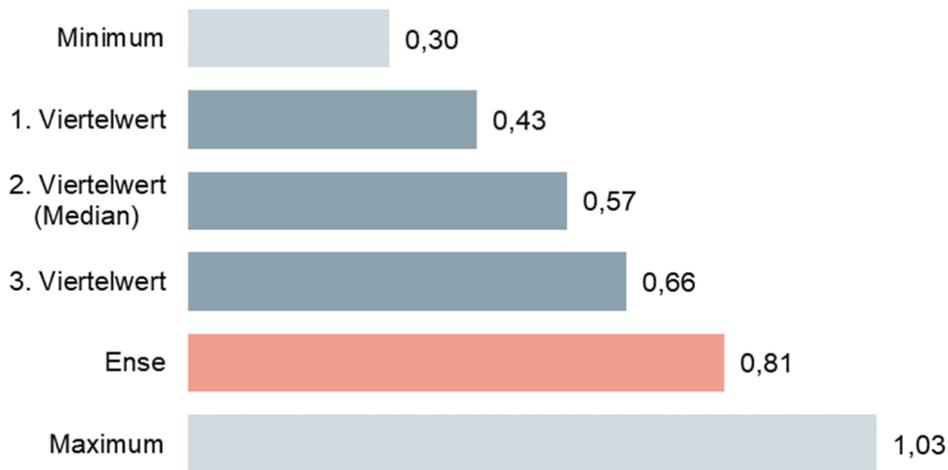
- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine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

Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, fehlt der **Gemeinde Ense** zwar eine schulübergreifende Medienentwicklungsplanung. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen auf Grundlage der vorliegenden Medienkonzepte kontinuierlich voran, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über die Programme „Gute Schule 2020“ und „Digitalpakt“.

Die Schulen der Gemeinde Ense sind mit einer Bandbreite von 150 bis 1.500 Mbit/s an das Internet angebunden. Damit besitzen sie bereits eine gute Performance. Sie ist in allen Klassenräumen mittels LAN und WLAN nutzbar. Mittelfristig soll die sich im Aufbau befindliche Glasfaseranbindung die Internetanbindung an den Grundschulen weiter verbessert. Dies ist angesichts der allgemein zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen, sinnvoll und zukunftsorientiert.

Im Bereich der Grundschulen stellt sich die Ausstattung der IT-Endgeräte, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, wie folgt dar:

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



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



Die Gemeinde Ense gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Anzahl von IT-Endgeräten je Schülerinnen und Schüler.

Die Grundschulen sind mit Tablets und Laptops in Form von Klassensätzen ausgestattet.

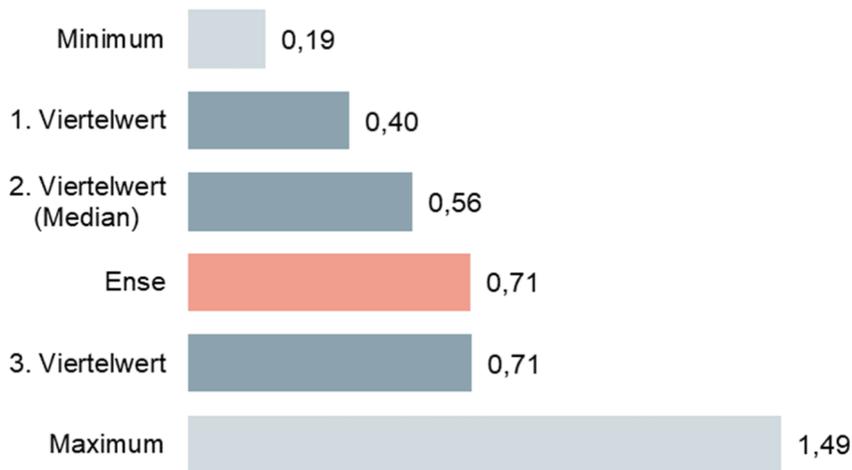
IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerinnen und Schüler nach Schule im Schuljahr 2021/22

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
Bernhardusschule Niederense	147	136	1,08
Fürstenbergschule	140	199	0,70
Gem. Grundschule Höingen	111	159	0,70
Insgesamt	398	494	0,81

Die Bernhardusschule und die Grundschule Fürstenberg setzen weitere digitale Endgeräte ein, wie beispielsweise Lernroboter und 3D-Drucker.

Bei den weiterführenden Schulen haben nur 25 Prozent der Vergleichskommunen eine höhere Endgeräteausstattung als die Gemeinde Ense.

IT-Endgeräte je Schüler in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Conrad-von-Ense-Schule führt seit dem Schuljahr 2021/22, beginnend mit dem fünften und sechsten Schuljahr, sukzessive Tablet-Klassen ein. Die Finanzierung erfolgt grundsätzlich durch die Eltern. Sie haben die Möglichkeit die Geräte privat oder über einen Kooperationspartner anzuschaffen. Unter bestimmten Voraussetzungen stellt die Gemeinde auch Leihgeräte zur Verfügung. In den Klassen 7-10 sind die schuleigenen Tablets im Einsatz.³³ Die oben stehende Kennzahl berücksichtigt nur die durch die Gemeinde Ense beschafften Endgeräte. Unter Berücksichtigung der Bring-your-own-device-Geräte (BYOD) erreicht die Conrad-von-Ense-Schule bereits jetzt nahezu eine 1:1 Ausstattung.

Auch die Conrad-von-Ense-Schule setzt weitere Endgeräte für eine zeitgemäße Unterrichtsgestaltung ein, beispielsweise im modernen Lernlabor.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung auch die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie beispielsweise:

- Beamer,
- interaktive Whiteboards bzw. Tafeln,

³³ Auf Wunsch können die Schülerinnen und Schüler aber bereits jetzt eigene Tablets nutzen.

- großformatige Bildschirme.

Die Ausstattung mit Präsentationsgeräten stellt sich an den Grundschulen der Gemeinde Ense wie folgt dar:

Präsentationsgeräte je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Ense	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. tafeln	0,67	0,00	0,35	1,11	53
Beamer	0,79	0,06	0,20	0,69	53
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,21	0,63	53

Die Grundschulen in Ense setzen aktuell Beamer und digitale Tafeln als Präsentationsmedien ein. Die Gemeinde plant allerdings, kurzfristig die Beamer in den Klassenräumen durch digitale Tafeln zu ersetzen. Hierzu sollen im Sommer 2023 zehn weitere Geräte beschafft werden. Die ausgetauschten Beamer sollen dann teilweise in Fach-, Differenzierungs- und Förderräumen eingesetzt werden.

Die Ausstattungsquote mit Präsentationsgeräten an den Grundschulen der Gemeinde Ense liegt mit 146 Prozent über 100 Prozent. Dies begründet sich darin, dass die Gemeinde auch Fach- und Differenzierungsräume mit Präsentationsgeräten ausgestattet hat.

In den interkommunalen Vergleich der weiterführenden Schulen ordnet sich die Gemeinde Ense mit ihrer Sekundarschule wie folgt ein:

Präsentationsgeräte je Klasse in den weiterführenden im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Ense	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards bzw. tafeln	0,29	0,02	0,44	1,12	39
Beamer	2,06	0,23	0,42	1,33	39
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,03	0,19	39

Die Conrad-von-Ense-Schule setzt in den Unterrichtsräumen grundsätzlich Beamer ein. Digitale Tafeln sind nur in einigen Fachräumen, wie den Chemie- und Musikräumen vorhanden. Nach Angaben der Gemeinde bietet ihr Einsatz hier aus pädagogischen Gründen Vorteile.

Die IT-Ausstattung in den Schulen der Gemeinde Ense entspricht insgesamt dem allgemeinen Stand der Technik. Mit einem durchschnittlichen Alter zwischen zwei und fünf Jahren befindet sich fast die gesamte Hardware noch innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Zudem ist die Hardwareausstattung überwiegend homogen.

Eine Fernwartungssoftware steht zur Verfügung. Die zentrale Verwaltung der Tablets erfolgt über ein Mobile-Device-Management.

Einrichtung und Wartung der Server und Netzwerkstrukturen erfolgt an den Grundschulen der Gemeinde Ense durch die Südwestfalen-IT (SIT). An der Sekundarschule übernimmt diese Aufgaben inzwischen der bei der Gemeinde beschäftigte Systemadministrator für die Schulen mit einem Anteil von 1,0 Vollzeit-Stellen.

Für die Steuerung der Schul-IT und Beschaffung der Ausstattung stehen der Gemeinde Ense darüber hinaus 0,1 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Die Gemeinde Ense hält damit für die Aufgaben in Zusammenhang mit der Schul-IT insgesamt 1,1 Vollzeitstellen vor. Auf die Anzahl der zu betreuenden IT-Endgeräte heruntergebrochen stehen ihr 0,16 Vollzeitstellen je 100 IT-Endgeräte zur Verfügung. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.³⁴ Die Betreuungsquote entspricht unterdurchschnittlichen 606 Endgeräte je IT-Vollzeit-Stelle. Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde Ense weisen darauf hin, dass die Einbindung der durch die Schülerinnen und Schüler selbst beschafften Geräte ebenfalls große zeitliche Ressourcen bindet. Diese Geräte berücksichtigen wir bei der Kennzahlenberechnung nicht.

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 BSI³⁵-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Ense weisen Defizite 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

³⁴ Wir berücksichtigen hier nur Kommune mit dem Betriebsmodell „autarke Schul-IT/geringe Auslagerung“.

³⁵ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

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 Ense** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen. Sie verteilen sich wie folgt:

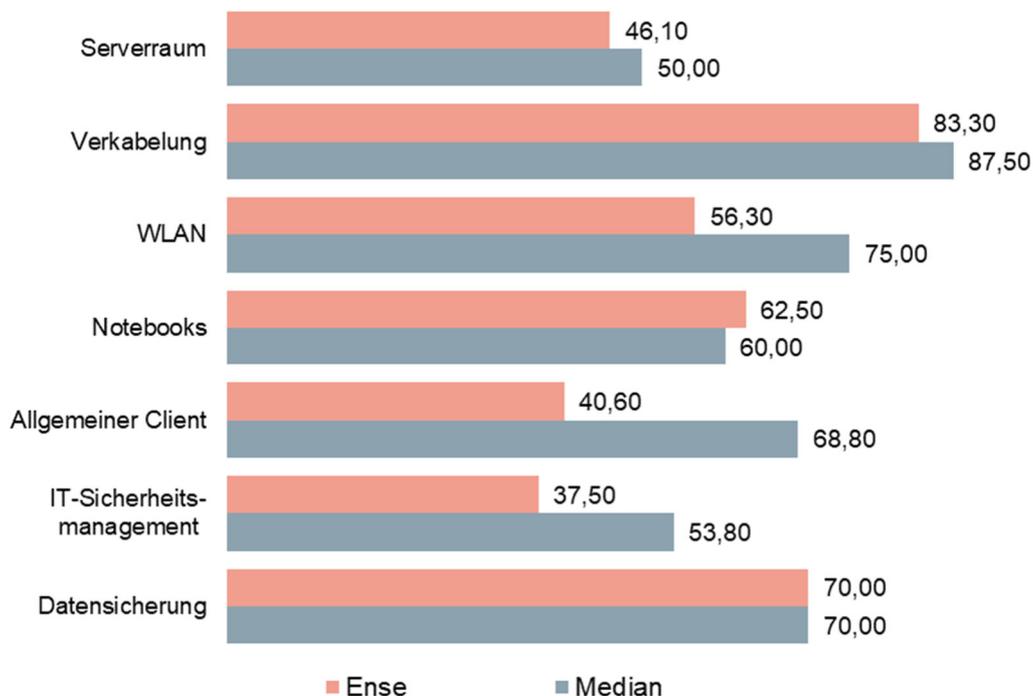
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen, gemessen an den geprüften Aspekten, schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61,6 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Gemeinde Ense liegt mit 52,0 Prozent noch deutlich darunter.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten, Ergebnisse sind repräsentativ für die vier Schulstandorte der Gemeinde Ense. Die einzelnen Erfüllungsgrade liegen zwischen 37,5 und 83,3 Prozent. Ansatzpunkte um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren bestehen in fast allen geprüften Aspekten.

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahme 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
IT an Schulen					
F1	Die teilweise nur informelle Festlegung von Regelungen und Vorgaben kann eine wirtschaftliche und sichere IT-Steuerung erschweren.	103	E1.1	Die Gemeinde Ense sollte ihre Strategie zur Ausstattung ihrer Schulen auf Grundlage der vorliegenden und weiterzuentwickelnden Medienkonzepte in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan verbindlich beschreiben. Hierin sollten sie auch die bereits vorhandenen konkreten Projektpläne und Meilensteine verankern.	106
			E1.2	Die Gemeinde Ense sollte im Medienentwicklungsplan auch den Prozess der IT-Ausstattung, den First- und Second-Level-Support sowie die Kommunikation aller Beteiligten verbindlich regeln.	107
			E1.3	Die Gemeinde Ense sollte ein interdisziplinär besetztes und regelmäßig tagendes Gremium zur Medienentwicklungsplanung gründen.	107
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Gemeinde Ense weisen Defizite auf.	112	E2	Die Gemeinde Ense sollte die im Rahmen der Prüfung festgestellten Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu sollte sie in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahme konsequent umsetzen.	114

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Ense 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

In der Gemeinde Ense ist die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit einem bzw. zwei Fällen sehr gering. Hier ergeben sich ordnungsbehördliche Bestattungsfälle überwiegend durch Todesfälle in den ortsansässigen Pflegeeinrichtungen.

Die Gemeinde Ense hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen konsequent ein. Sie stellt die Einhaltung aller bestattungsrechtlichen Fristen für Bestattungen durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher. Bei der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen handelt die Gemeinde Ense rechtmäßig.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, fordert die Gemeinde Ense alle entstanden Kosten gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen per Leistungsbescheid zurück. Sie fordert bisher noch keine zusätzliche Verwaltungsgebühr. Ense sollte eine angemessene Verwaltungsgebühr zur Deckung des Verwaltungsaufwandes erheben.

Die Gemeinde Ense orientiert sich bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen an bereits durchgeführten Fällen. Die Gemeinde hat zum Umgang mit ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher noch keine Prozessabläufe definiert. Regelungen zur Rufbereitschaft und den Vertretungsfall hat Ense getroffen.

Im interkommunalen Vergleich 2021 positioniert sich die Gemeinde Ense beim Fehlbetrag je Fall (Aufwendungen abzüglich Erstattungen) für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle am Minimum. In den betrachteten Jahren wurden die Aufwendungen immer gedeckt.

Um einen günstigen Anbieter für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu finden, führt die Gemeinde Ense regelmäßig Preisabfragen bei ortsnahen Bestattern durch. Für die wirtschaftlichste Lösung sollte Ense nicht nur ortsansässige Bestatter anfragen. Außerdem könnte eine ortsfremde Bestattung (Krematorium und Beisetzung) eine günstigere Aufgabenerfüllung darstellen.

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 Betrachtung 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 Betrachtung 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 Ense** 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:

In der Gemeinde Ense gibt es bereits seit längerem eine Seniorenpflegeeinrichtung und eine Einrichtung für körperlich und geistig Behinderte. Weitere Einrichtungen, die die ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflussen könnten wie z. B. Krankenhäuser oder Hospize, gibt es in Ense nicht. Diese befinden sich in den naheliegenden größeren Kommunen wie z. B. Soest, Werl oder Hamm.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Ense

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	1	2	1
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	1	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	0	1	1

In den Jahren 2019 und 2021 ist jeweils ein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall aufgetreten, in 2020 zwei Fälle. 2019 konnten Angehörige ermittelt werden, 2020 hat Ense nur für einen Fall Angehörige vor der ordnungsbehördlichen Bestattung ausfindig gemacht. In 2020 und 2021 kam es jeweils zu einem Bestattungsfall durch die Gemeinde Ense.

Insgesamt sind ein bis zwei ordnungsbehördliche Bestattungen pro Jahr im landesweiten Vergleich wenig. Die Spanne der bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt null bis zehn ordnungsbehördliche Bestattungen.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner, Ense

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	0,00	0,82	0,82

Ein Parameter für die Entwicklung der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen lässt sich in Ense nicht erkennen. Im betrachteten Zeitraum konnten immer Angehörige oder andere Personen ausfindig gemacht werden, die die Kosten der Bestattung übernommen haben. In 2020 und 2021 wurden im Anschluss an die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen Angehörige ermittelt, die die Kosten nachträglich übernommen haben.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,82	0,00	0,00	0,69	1,59	5,74	47

Diese Kennzahl ist stark von der Einwohnerzahl der Kommune abhängig. Die Gemeinde Ense liegt mit ihren 12.256 Einwohnern in 2021 im zweiten Viertel der Vergleichskommunen (10.000 bis 18.000 Einwohner). Da in 2021 nur eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt wurde, wäre als nächst geringere Kennzahl nur eine „null“ möglich.

4.4 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden -

Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der dazu ergangenen Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

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

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

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

Um jeden Verfahrensschritt auch im Nachhinein nachweisen zu können, legt die **Gemeinde Ense** für jede ordnungsbehördliche Bestattung eine Akte an. Darin werden alle Schritte, die zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen unternommen werden, in einem Verfahrensvermerk dokumentiert. Alle notwendigen Unterlagen archiviert Ense in dieser Verfahrensakte. Auch den Auftrag zur Bestattung bzw. die Weitergabe an die Angehörigen legt Ense in der Akte ab. Eine vollständige und lückenlose Dokumentation ist mit dieser Verfahrensakte gegeben.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Gemeinde Ense hält alle bestattungsrechtlichen Fristen konsequent ein.

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

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

Um alle Fristen genauestens einhalten zu können, hat die **Gemeinde Ense** eine 24/7-Rufbereitschaft eingerichtet. Das bedeutet, es ist 24 Stunden am Tag an allen Wochentagen ein Ansprechpartner zu erreichen, der die Information über den Fund einer/eines Toten entgegennimmt und die Überführung in eine Leichenhalle veranlasst.

Ense beauftragt dann ein Bestattungsunternehmen aus der Stadt Werl, das die Bestattung organisiert. Dieses Bestattungsunternehmen achtet zusammen mit der Gemeinde Ense auf die Einhaltung aller gesetzlich vorgeschriebenen Fristen.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

➔ Alle Möglichkeiten zur Ermittlung von Angehörigen schöpft die Gemeinde Ense aus.

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.

Um mögliche Angehörige zu ermitteln, setzt sich die **Gemeinde Ense** zuerst mit der Pflegeeinrichtung in Verbindung, wenn die Verstorbenen dort gewohnt haben. Häufig wird bereits bei der Aufnahme in dieser Einrichtung nach Angehörigen oder Personen gefragt, die im Sterbefall zu benachrichtigen sind. Sollten dort keine Informationen vorliegen oder der Verstorbene nicht in der Pflegeeinrichtung gewohnt haben erfolgen Nachfragen beim Einwohnermeldeamt, Standesamt, ggf. Sozialleistungsträger und beim Nachlassgericht. Wenn die Verstorbenen in einer eigenen Wohnung gelebt haben, ermittelt die Gemeinde Ense ggf. auch nach Hinweisen zu Angehörigen in der Wohnung. Dieses Betreten der Wohnung erfolgt immer mindestens zu zweit um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. Über diese Ermittlung wird immer ein Vermerk verfasst.

Sollte die Gemeinde Ense einen zur Bestattung verpflichteten Angehörigen ermitteln, gibt sie den „Fall“ an diesen zur weiteren Veranlassung der Bestattung ab. In diesem Zuge hält sie nach, ob der oder die Verpflichtete die Bestattung auch tatsächlich in Auftrag gibt.

4.4.3 Art der Bestattung

- Bei der Wahl der Bestattungsart richtet sich die Gemeinde Ense nach der wirtschaftlichsten Aufgabenerfüllung, einem Wunsch der/des Verstorbenen oder nach Riten der Glaubenszugehörigkeit.

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.

Um die Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung so gering wie möglich zu halten beauftragt die **Gemeinde Ense** einen günstigen Bestatter mit einer anonymen Urnenbestattung. Dieser nutzt das nächstliegende Krematorium in der Nachbarstadt Werl. Die Bestattungen erfolgen auf einem Friedhof der Gemeinde Ense in einem anonymen Urnengrab.

Eine Bestattung auf einem ortsfremden Friedhof, kommt für Ense nicht in Frage. Nach Aussage der Gemeinde möchten immer mal wieder z. B. Bewohner oder Mitarbeiter der Seniorenpflegeeinrichtung das Grab der/des Verstorbenen besuchen.

Sollte jedoch ein Wunsch der/des Verstorbenen bezüglich der Art der Bestattung oder des Friedhofes vorliegen, wird diesem Wunsch immer entsprochen. Auch die Riten der Bestattung bei Angehörigen bestimmter Glaubensrichtungen werden immer berücksichtigt.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

→ **Feststellung**

Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Ense sehr selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung im rechtlichen Rahmen ausgeführt. Um die Bestattungspflichtigen doch noch zu einer Bestattung zu veranlassen, sollten in diesem Fall alle zeitlichen Spielräume genutzt werden.

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

Die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme kommt in der **Gemeinde Ense** nur sehr selten vor. Die Beisetzung der Urne wird immer gleichzeitig mit der

Einäscherung beauftragt, da dies für Ense die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Eine getrennte Beauftragung würde unnötige Mehrkosten verursachen.

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

→ **Empfehlung**

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

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**

Bei Ersatzvornahmen zur rechtzeitigen Bestattung erhebt die Gemeinde Ense die angefallenen Bestattungskosten gegenüber den Bestattungspflichtigen. Eine Verwaltungsgebühr erhebt die Gemeinde bisher nicht.

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 **Gemeinde Ense** bestattet die Verstorbenen im Rahmen einer ordnungsbehördlichen Bestattung möglichst kostengünstig mit dem notwendigen Mindestaufwand in einem anonymen Urnengrab ohne zusätzliche Feierlichkeiten.

Bei der Durchführung einer Bestattung im Zuge einer Ersatzvornahme fordert die Gemeinde Ense alle angefallenen Bestattungskosten vom Bestattungspflichtigen per Leistungsbescheid zurück. Für den Fall, dass die Gemeinde keine Verpflichteten im Sinne des § 8 BestG ermitteln kann, prüft sie, ob sie ggf. andere Personen feststellen kann, die zur Kostentragung in Frage kommen, beispielsweise Erben.

Eine Gebühr für den entstandenen Verwaltungsaufwand, welcher im Zuge der Fallbearbeitung entstanden ist, erhebt die Gemeinde nicht. Ense sollte eine angemessene Verwaltungsgebühr in Rechnung stellen um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken. Der Verwaltungsgebührenrahmen wurde in 2022 angepasst und liegt zwischen 30 und 360 Euro.

→ **Empfehlung**

Um den entstandenen Verwaltungsaufwand einer ordnungsbehördlichen Bestattung zu decken, sollte die Gemeinde Ense eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

Die Kostenansprüche wurden bisher, wenn ein bestattungspflichtiger Angehöriger ermittelt wurde, immer beglichen. Zu Rechtsstreitigkeiten ist es wegen einer ordnungsbehördlichen Bestattung in der Gemeinde Ense bisher nicht gekommen.

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**

Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Gemeinde Ense nicht.

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 Aufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen ist in der **Gemeinde Ense** im Fachbereich Bürgerservice, Fachdienst Sicherheit und Ordnung, angesiedelt. Hier werden die ordnungsbehördlichen Bestattungen beauftragt, Angehörige ermittelt und die Gebührenbescheide erstellt. Obwohl es selten zu ordnungsbehördlichen Bestattungen kommt, hat Ense noch keine Checkliste zur standardmäßigen Bearbeitung erstellt. Die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter orientieren sich an den Akten bereits erfolgter ordnungsbehördlicher Bestattungen.

→ **Empfehlung**

Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Gemeinde Ense für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.

Die Checkliste kann aus Erläuterungen der verschiedenen Arbeitsabläufe und der zu wahrenen Fristen bestehen. Es können auch Ablaufdiagramme zur vereinfachten Darstellung erarbeitet werden. Diese sind meist kürzer und zeigen deutlich jeden Arbeitsschritt, der zu erledigen ist. Die Checklisten und Ablaufdiagramme ermöglichen einen einheitlichen Verfahrensablauf. Im Vertretungsfall und für neue Mitarbeitenden bieten sie eine Orientierungshilfe.

Da es im Bereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen um Fristwahrung und um Erreichbarkeit geht, hat die Gemeinde Ense eine 24/7-Rufbereitschaft, also außerhalb der Dienstzeiten, eingerichtet. Somit ist gewährleistet, dass jederzeit ein Ansprechpartner zur Verfügung steht.

Eine Vertretungsregelung ergibt sich aus der Zuständigkeit der Aufgabe im entsprechenden Fachdienst. Einen Rahmenvertrag mit Bestattern hat Ense bisher nicht abgeschlossen. Die Preise werden regelmäßig abgefragt und ausgewertet. Durch die interne Zuständigkeit und Unterschriftsvollmacht wird bei der Auftragsvergabe an das Bestattungsunternehmen das Vier-Augen-Prinzip gewahrt.

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.

→ Feststellung

Um ein wirtschaftliches Angebot für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhalten, führt die Gemeinde Ense regelmäßig Preisabfragen bei verschiedenen ortsnahen Bestattern durch. Allerdings können auch ortsfremde Bestattungen die wirtschaftlichere Alternative sein.

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.

Die **Gemeinde Ense** ermittelt den günstigsten ortsnahen Bestatter über Preisabfragen und beauftragt diesen. Sollte kein bestimmter Wunsch der Verstorbenen vorliegen oder religiöse Gründe dagegensprechen, erfolgen Einäscherungen im Krematorium Werl mit anschließender anonymer Urnenbestattungen auf dem kommunalen Friedhof in Ense. Ansonsten wird dem Wunsch der/des Verstorbenen gefolgt. Eine Bestattung außerhalb der Gemeinde Ense erfolgt nicht, damit Nachbarn, Mitbewohner der Pflegeeinrichtung oder deren Mitarbeiter das Grab besuchen können.

Grundsätzlich ist natürlich auch eine Bestattung außerhalb der Gemeinde Ense vorstellbar. Dafür sollte die Preisabfrage der kompletten Leistung mit der Möglichkeit einer ortsfremden Bestattung erfolgen um die wirtschaftlichste Aufgabenerfüllung zu ermitteln. Die Kosten einer durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung trägt die Allgemeinheit, sofern sich kein verpflichteter Angehöriger findet. Sie sollte daher unter Berücksichtigung der pietätvollen Aufgabenerfüllung möglichst günstig sein. Andere Kommunen des gleichen Größensegmentes haben bei den Ausschreibungsergebnissen und Preisabfragen mit ortsfremden Bestattungen sehr wirtschaftliche Angebote erhalten.

→ **Empfehlung**

Um die wirtschaftlichste Lösung für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu finden, sollte die Gemeinde Ense bei Preisabfragen auch auswärtige Bestatter beteiligen. Außerdem sollten die angefragten Bestatter kostengünstige, auswärtige Bestattungen (Krematorium und Urnenbeisetzung) mit anbieten.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

- Die Gemeinde Ense hat im betrachteten Prüfzeitraum keinen Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen zu verzeichnen, da sie sämtliche Aufwendungen decken konnte.

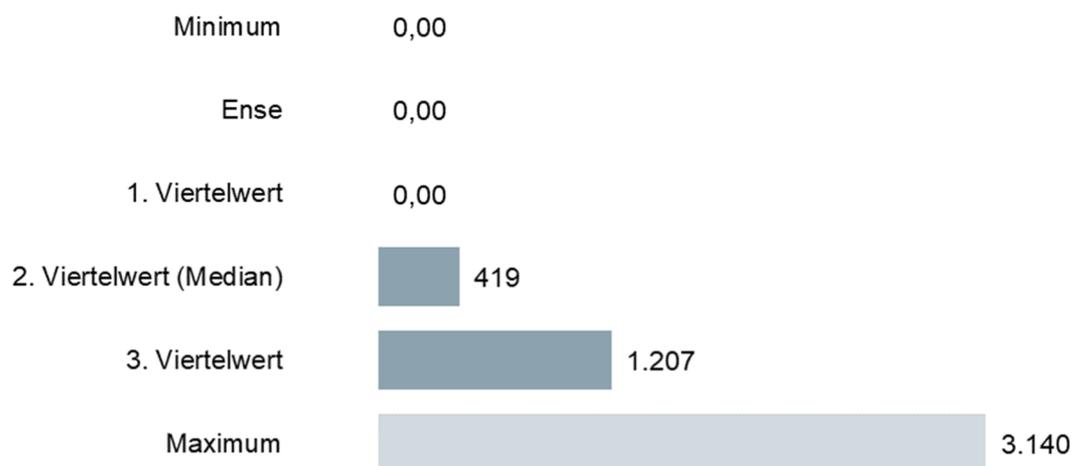
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Ense in Euro

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0,00	0,00	0,00

In den Betrachtungsjahren 2019 bis 2021 konnte die **Gemeinde Ense** die ihr entstandenen Kosten voll umfänglich geltend machen.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



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



Diese Kennzahl verdeutlicht, dass viele Kommunen, wie auch die Gemeinde Ense, ihre Kosten von Dritten erstattet bekommen.

4.6.2 Aufwendungen

- ➔ Im Vergleichsjahr 2021 sind die Aufwendungen für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen gem. dem interkommunalen Vergleich hoch. Betrachtet man die Bestattungskosten der Vorjahre liegen die Aufwendungen unter dem Median.

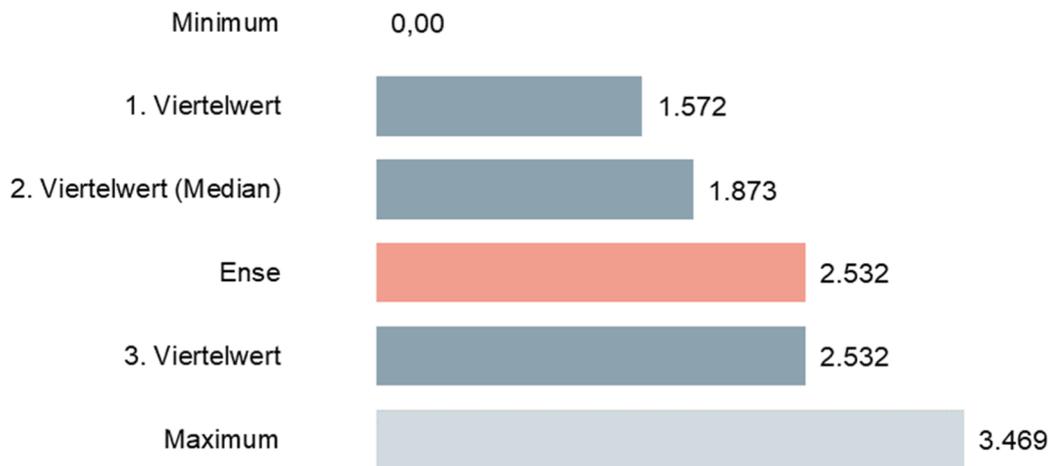
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Ense in Euro

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	1.651	2.532
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	1.651	2.532

Nach Aussage der **Gemeinde Ense** liegen die Kosten für ordnungsbehördliche Bestattungen in der Regel bei ca. 1.600 Euro je Fall. In 2021 wurde im Rahmen eines Todesermittlungsverfahren von der Polizei ein Bestatter beauftragt, der erheblich teurer war.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Im Vergleichsjahr 2021 sind die Aufwendungen je Fall wegen des einen Falls, entsprechend der Erläuterung, sehr hoch. Mit den üblichen 1.651 Euro je Fall wie in 2020 würde die Gemeinde Ense noch unter dem 2. Viertelwert liegen.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

➔ Da die Gemeinde Ense ihre Kosten im Vergleichsjahr 2021 vollständig erstattet bekommen hat, ist der Wert der Kostenerstattung durch Dritte, wie bereits erläutert, sehr hoch.

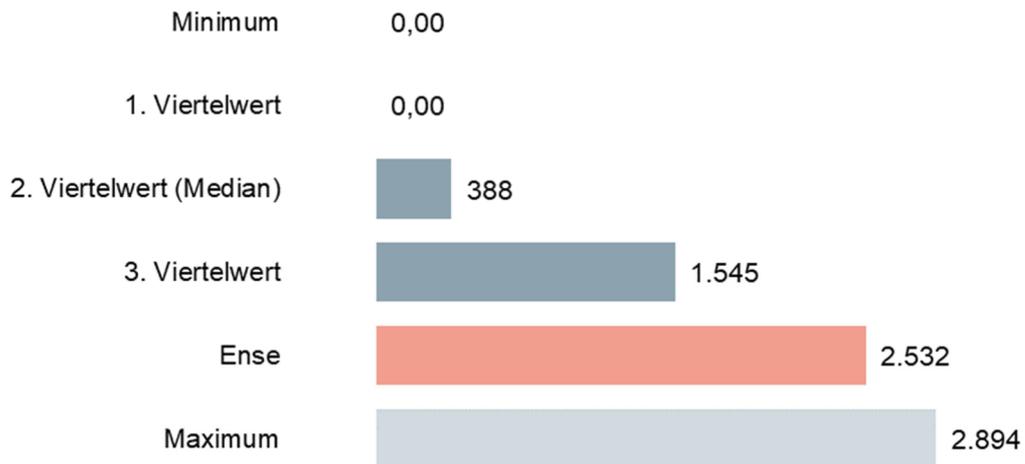
Bei der Betrachtung der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Ense in Euro

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	1.651	2.532
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	1.651	2.532

In den Fällen der Jahre 2020 und 2021 konnte die **Gemeinde Ense** nach der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung Angehörige ausfindig machen, die die Kosten in vollem Umfang übernommen haben.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



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



Dass die Kostenerstattungen durch Dritte in Ense im Vergleichsjahr 2021 nah am Maximalwert liegen, ist dem einen Fall, wie bereits erläutert, geschuldet. Wichtiger ist die Tatsache, dass durch diese Kostenerstattung alle extern verursachten Kosten gedeckt wurden.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023
Ordnungsbehördliche Bestattungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Ense sehr selten vor. Ist dies der Fall wird die Bestattung im rechtlichen Rahmen ausgeführt. Um die Bestattungspflichtigen doch noch zu einer Bestattung zu veranlassen, sollten in diesem Fall alle zeitlichen Spielräume genutzt werden.	121	E1	Im Falle einer Ersatzvornahme sollte die Gemeinde Ense die Einäscherung und die Beisetzung getrennt beauftragen um den Bestattungspflichtigen zur Wahrnehmung seiner Aufgabe zu verpflichten.	9
F2	Bei Ersatzvornahmen zur rechtzeitigen Bestattung erhebt die Gemeinde Ense die angefallenen Bestattungskosten gegenüber den Bestattungspflichtigen. Eine Verwaltungsgebühr erhebt die Gemeinde nicht.	122	E2	Um den entstandenen Aufwand einer ordnungsbehördlichen Bestattung zu decken, sollte die Gemeinde Ense eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	89
Verfahrensstandards					
F3	Eine Checkliste zur standardisierten Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen gibt es in der Gemeinde Ense nicht.	123	E3	Zur einheitlichen, rechtssicheren Bearbeitung und Erleichterung im Vertretungsfall sollte die Gemeinde Ense für die ordnungsbehördlichen Bestattungen eine Checkliste zum standardisierten Ablauf der verschiedenen Prozesse, Fristen und Dokumentationen erstellen.	123
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F4	Um ein wirtschaftliches Angebot für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu erhalten führt die Gemeinde Ense regelmäßig Preisabfragen bei verschiedenen ortsnahen Bestattern durch. Allerdings können auch ortsfremde Bestattungen die wirtschaftlichere Alternative sein.	124	E4	Um die wirtschaftlichste Lösung für die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu finden, sollte die Gemeinde Ense bei Preisabfragen auch auswärtige Bestatter beteiligen. Außerdem sollten die angefragten Bestatter kostengünstige, auswärtige Bestattungen (Krematorium und Urnenbeisetzung) mit anbieten.	96

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Ense 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 Ense verwendet eine Fachsoftware um die Verwaltungsaufgaben im Friedhofsamt zu bearbeiten. In einem Grünflächen-Informationssystem (GIS) wurde der kommunale Friedhof mit den Flächen erfasst. Alle vorhandenen Daten sind aktuell und werden regelmäßig gepflegt.

Die Gebühren des Friedhofswesens wurden letztmalig 2017 neu kalkuliert. Die Kalkulationen erfolgen unregelmäßig und sind unbedingt regelmäßig, spätestens alle drei Jahre zu erstellen. Um die Aufwendungen verursachungsgerecht zu verteilen, sollte Ense mit Äquivalenzziffern arbeiten. Das bedeutet, Wahlmöglichkeiten und die Art der Pflege werden entsprechend berücksichtigt. Allgemeine Kosten sollte Ense unabhängig von der Grabart gleichmäßig verteilen.

Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens der Gemeinde Ense ist im Vergleichsjahr 2021 mit knapp 45 Prozent gering. Der Kostendeckungsgrad nur für die zwei Trauerhallen/Kapellen beträgt sogar nur 20 Prozent.

Das Flächenmanagement im Friedhofswesen der Gemeinde Ense orientiert sich am Bestand und Bedarf. Neue Grabarten, z. B. Gräber an Bäumen, werden angeboten. Durch die Struktur des Friedhofs werden neue Nutzungsrechte hauptsächlich auf den aktiven Grabfeldern vergeben. Neue Grabfelder werden nur bei Bedarf oder für neue Bestattungsformen aktiviert. Schwierig sind freie Flächen in Erdgrabfeldern. Wegen der geringen Nachfrage entstehen hier immer mehr Freiflächen.

Die Grünflächen des kommunalen Friedhofs sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige. Die Kennzahl „Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen je qm“ ist sehr gering. Hier zeigt sich die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch externe Fachfirmen. Auch die Beauftragung der Börde-Werkstätten trägt zu diesem Ergebnis bei.

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 betrachten 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 betrachten 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 betrachten 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.

Strukturzahlen Friedhofswesen 2021

Grundzahlen	Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	1	1	1	2	4	14	25

Grundzahlen	Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhofsfläche in qm	14.514	14.514	32.381	42.179	57.028	84.970	25

Die **Gemeinde Ense** besteht aus den 14 Ortsteilen Bilme, Bittingen, Bremen, Gerlingen, Höingen, Hüinngen, Lüttringen, Niederense, Oberense, Parsit, Sieveringen, Volbringen und Waltringen. Der kommunale Friedhof der Gemeinde Ense liegt im Ortsteil Niederense. Weitere konfessionelle Friedhöfe sind in Ense-Bremen und Ense-Bilme.

Bei den dargestellten Strukturdaten ist zu erkennen, dass die kleinen kreisangehörigen Städte und Gemeinden in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die Gemeinde Ense mit einem kommunalen Friedhof im interkommunalen Vergleich eine geringe Anzahl an Friedhöfen und damit verbunden wenig Flächen bewirtschaftet.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Kennzahlen	Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent*	22,38	22,38	68,00	87,18	95,88	111	25
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,20	1,26	2,04	2,39	3,37	5,74	25
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	83,71	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	3.489	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
kommunale Friedhofsfläche je Einwohner in qm*	1,18	1,18	2,57	3,15	4,42	6,77	25

*gem. IT.NRW

Wir betrachten die kommunale Friedhofsfläche je Einwohner und können feststellen, dass die Gemeinde Ense auch hier wenig Flächen je Einwohner zur Verfügung stellt.

Für andere Glaubensgemeinschaften - neben der evangelischen und katholischen Konfession - stellt die Gemeinde Ense auf Grund mangelnder Nachfrage bisher noch keine speziellen Grabfelder zur Verfügung.

Der kommunale Friedhof in Ense existiert bereits seit 1894. Der Friedhof ist strukturiert und nutzungsorientiert angelegt. Einen parkähnlichen Charakter benötigt der Friedhof der Gemeinde Ense nicht, da die ländliche Struktur im Umfeld ausreichend Erholungsraum bietet.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

- Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Gemeinde Ense klar geregelt.

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

Verantwortlich für das Friedhofswesen der **Gemeinde Ense** ist der Fachbereich 3, Bauen und Gemeindeentwicklung – Fachdienst Bauordnung. Hier ist das Friedhofswesen eingegliedert. Alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Vergabe und Beauftragung der Unterhaltung und Pflege sowie Antrags- und Bescheidbearbeitung sind in dieser Abteilung gebündelt. Lediglich für die Gebührenkalkulation ist der Fachbereich 1, Zentrale Dienste – Fachdienst Finanzen, zuständig. Durch diese zentrale Aufgabenerfüllung und regelmäßige Abstimmungen ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht der Fachdienst Bauordnung zur Verfügung. Eine separate Verwaltungsstelle vor Ort auf dem Friedhof gibt es nicht.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Strategisches Ziele für das Friedhofswesen wurden von der Verwaltungsführung in Ense bisher noch nicht festgelegt.

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.

Im Haushaltsbuch der **Gemeinde Ense** werden keine Ziele für das Friedhofswesen formuliert. In den Produkterläuterungen wird lediglich auf den hohen Sanierungsbedarf der beiden kommunalen Friedhofskapellen hingewiesen

Kennzahlen über die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten und den damit verbundenen Flächenbedarf ermittelt Ense nicht. Für den Friedhof liegt in einem zentralen Grünflächen-Informations-System (GIS) ein Belegungs- und Flächenplan vor. Dieser Plan ist die Basis für die Vergabe neuer Gräber um Flickenteppiche möglichst zu vermeiden. Auf Grundlage dieses Friedhofsplanes sollte Ense eine strategische Friedhofsplanung (siehe auch Abschnitt 5.6 Friedhofsflächen) aufstellen in der sich die operativen Ziele wiederfinden.

Mögliche Kennzahlen zur Steuerung und Zielvorgabe im Friedhofswesen könnten sein:

- ein Kostendeckungsgrad von „X“ Prozent,
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“ Euro,
- Friedhofunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“ Euro und
- Reduzierung der Unterhaltungskosten Grün- und Wegepflege auf „X“ Euro bis zum Jahr „Y“.

Ein Berichtswesen zum Friedhofswesen ist in Ense zum Teil bereits vorhanden. Ein Finanzbericht gibt Auskunft über die Gebühreneinnahmen und ist Information für die Gebührenerkalkulation. Ein Berichtswesen hat die jährliche Grabsteinkontrolle zum Inhalt. Hier werden notwendige Maßnahmen oder Anschreiben an die Nutzungsberechtigten aufgeführt. Auch über die wöchentliche Sichtkontrolle wird ein Bericht mit Feststellungen und notwendigen Arbeiten angefertigt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte strategische Ziele definieren aus denen sich operative Ziele und Kennzahlen ableiten lassen. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und mit einem zeitlichen Rahmen abgesteckt sein. Grundlage hierfür sollte eine strategische Friedhofsplanung sein. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele und weitere relevante Informationen sollte Ense in einem Berichtswesen darstellen.

5.4.3 Digitalisierung

- Mit der von der Friedhofsverwaltung eingesetzten Software liegen der Gemeinde Ense bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Der Friedhofsplan ist in einem zentralen Grünflächen-Informations-System (GIS) hinterlegt. Der Datenbestand im GIS wie auch in der Fachsoftware befindet sich auf einem aktuellen Stand.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Betrachtungen 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.

Für die Verwaltung des Friedhofes setzt die **Gemeinde Ense** eine spezielle Friedhofssoftware ein. Diese befindet sich auf einem aktuellen Stand und wird für die Verwaltungsarbeit eingesetzt. Für den Friedhof gibt es im zentralen GIS einen Übersichtsplan mit Flächen, Wegen und Gräbern. Somit liegen Ense alle notwendigen Informationen für das Friedhofswesen vor.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Gemeinde Ense nutzt die Öffentlichkeitsarbeit bereits in großem Umfang um ihren Friedhof und dessen Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.

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.

Um den Bürgerinnen und Bürgern das Angebot des Friedhofswesens vorzustellen, nutzt die **Gemeinde Ense** bereits verschiedene Medien. Ense hat einen Seniorenwegweiser herausgegeben. In diesem informiert die Gemeinde über die Möglichkeiten, die der kommunale Friedhof in Niederense bietet. Der Internetauftritt der Gemeinde Ense bietet eine Verlinkung zur Friedhofssatzung und der Friedhofsgebührensatzung. Weiter gibt es einen Lageplan mit Ausweisung der drei Teile des kommunalen Friedhofs und Kennzeichnung neuer oder besonderer Grabfelder wie z. B. pflegefreie Rasengräber oder Baumgräber.

In Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen Werl und Wickede (Ruhr) haben Informationsveranstaltungen an verschiedenen Örtlichkeiten zu unterschiedlichen Themen rund um Trauer und Bestattungen stattgefunden. Außerdem hat die regionale Presse mit den Kommunen im Frühjahr 2022 eine Friedhofsreportage mit Fotos und Informationen veröffentlicht.

Im Rahmen einer Zusammenarbeit der Gemeinde Ense mit der Freiwilligen Agentur und dem Kreis Soest wurde ein „Senior-Trainer-Projekt“ gestartet. Hierzu wurde ein Bauwagen als Treffpunkt für Friedhofsbesucher zum Austauschen, Kennenlernen und Kontaktknüpfen hergerichtet. Der Bauwagen ist seit Oktober 2022 im Einsatz. Er steht zurzeit jeden ersten Montag im Monat am Friedhof Niederende. Von anderen Kommunen wird der Bauwagen als Treffpunkt rege nachgefragt und gebucht.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit, wie hier in Ense, ist für die Kommunen besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist. Bei der Gemeinde Ense besteht diese Konkurrenzsituation besonders bei der Nutzung der Trauerhallen und Kapellen. Ortsansässige Bestatter bieten auch entsprechende Räumlichkeiten an. Weitere Ausführungen ergeben sich aus Absatz 5.5.3.

5.5 Gebühren

→ Feststellung

Die letzte Gebührenkalkulation für die Friedhofsgebühren der Gemeinde Ense ist aus dem Jahr 2017. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben nach denen Gebühren spätestens alle drei Jahre neu kalkuliert werden müssen. Eine Gebührenanpassung ist letztmalig 2013 erfolgt. Danach wurden von der Gemeinde Ense geplante Gebührenanpassungen politisch nicht beschlossen.

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.

Die Gebührenkalkulationen des Friedhofswesens der **Gemeinde Ense** erfolgen nur bei Bedarf. Also vor allem, wenn sich Material- oder Personalkosten stark verändert haben. Allerdings erfolgt die Festsetzung der Gebühren nach Vorlage einer neuen Kalkulation rein politisch. Die letzte Gebührenanpassung ist aus dem Jahr 2013. Die Gemeinde Ense hat 2017 eine neue Gebührenkalkulation vorgelegt um den gestiegenen Kosten gerecht zu werden. Eine Gebührenanpassung wurde jedoch politisch nicht beschlossen. Ein Ausgleich von Unterdeckungen bzw. Fehlbeträgen erfolgt in Ense nicht. Damit werden steigende Fehlbeträge in Kauf genommen. Diese belasten den kommunalen Haushalt und werden somit von den Steuerzahlen und nicht von den Nutzern beglichen.

Grundsätzlich sollte die Gebührevor- und Nachkalkulation jährlich erfolgen. Das KAG NRW, § 6, Abs. 4 ermöglicht einen maximalen Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren. Der Vorteil von kurzen Abständen zwischen den Kalkulationszeitpunkten bewirkt in der Regel kleinere Gebührensprünge.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense muss die Gebührenkalkulation regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, durchführen. Unterdeckungen können, Überdeckungen müssen innerhalb gesetzlicher Fristen ausgeglichen werden. Die gesetzlichen Vorgaben zur Gebührenkalkulation muss die Gemeinde Ense einhalten.

→ **Empfehlung**

Um die Kosten des Friedhofswesens Verursachergerecht durch Nutzungsgebühren zu decken, sollte Ense die Gebühren regelmäßig entsprechend der Kostensteigerungen anpassen.

Die Gemeinde Ense berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. 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 2022³⁶ 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 reagierte die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW. Die Gemeinde Ense sollte diese Änderungen bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

³⁶ OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 – 9 A 1019/20

Die Betrachtung der nachfolgenden Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen und nicht mit den kalkulierten Kosten und Erträgen.

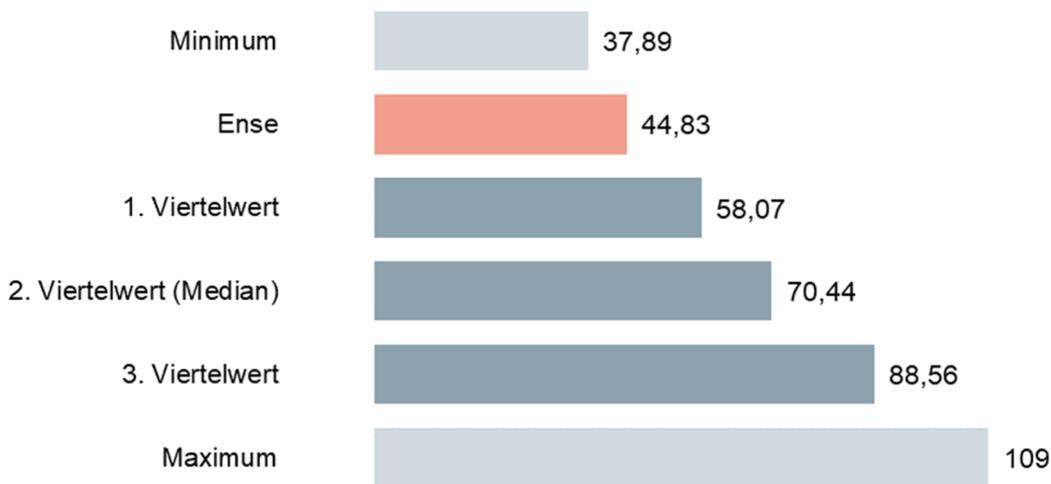
5.5.1 Kostendeckung

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen liegt in der Gemeinde Ense im Vergleichsjahr 2021 bei nur ca. 45 Prozent. Eine aktuelle Gebührenkalkulation liegt nicht vor.

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

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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



Eine Kostendeckung im Friedhofswesen gesamt hat die **Gemeinde Ense** im Vergleichsjahr 2021 nicht erreicht. Der Kostendeckungsgrad liegt in 2021 bei nur knapp 45 Prozent, der Durchschnitt der betrachteten Jahren 2018 bis 2021 liegt bei nur 58 Prozent.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent Ense

2018	2019	2020	2021
55,52	74,93	57,35	44,83

Die starken Schwankungen des Kostendeckungsgrades sind auf durchgeführte Sanierungen der Trauerhallen und der Friedhofswege zurückzuführen.

Um die Rechtmäßigkeit der Gebühren im Friedhofswesen sicherzustellen muss die Gemeinde Ense, wie bereits erläutert, gem. KAG § 6, Abs. 4, Satz 1 alle drei Jahre den Gebühren eine neue Kalkulation zu Grunde legen. Um die Auskömmlichkeit der Gebühren zu ermitteln, muss Ense nach Abschluss des Haushaltsjahres eine Nachkalkulation mit den tatsächlichen Zahlen durchführen. Wenn diese Nachkalkulation Unterdeckungen zeigt, können diese in der nachfolgenden Kalkulation berücksichtigt und ausgeglichen werden. Bleiben sie unberücksichtigt sind diese Unterdeckungen aus Steuermitteln, also von der Allgemeinheit, zu finanzieren. Festgestellte Überdeckungen muss Ense innerhalb der nächsten vier Jahre ausgleichen.

Der öffentliche Grünanteil, auch grünpolitischer Wert genannt, betrifft die Kosten der Friedhofsflächen, die nicht über Gebühren den Nutzern in Rechnung gestellt werden, sondern ebenfalls von der „Allgemeinheit“ zu tragen sind. Diesen Anteil weisen Kommunen z. B. für die Nutzung als Erholungsgebiet, für die Optimierung des Klimas oder als Lebensraum für seltene Tiere aus. Die Gemeinde Ense hat einen solchen öffentlichen Grünanteil in der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Sie berücksichtigt dafür zehn Prozent der Kosten für die Grün- und Wegepflege.

Die Höhe der verschiedenen Gebühren soll sich am Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtungen und Leistungen orientieren. Je höher die Qualität der Leistung ist, umso höher soll auch die Gebühr sein. Die Qualität einer Leistung ist z. B. auch eine hohe Wahlmöglichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Ense sollte ihren Kostendeckungsgrad Friedhofswesen erhöhen. Dazu sollte sie die Ausgabe- wie auch die Einnahmeseite auf den Prüfstand stellen.

Ein Konkurrenzdruck mit geringen Gebühren aus Nachbarkommunen oder anderen Anbietern besteht nach Auskunft der Gemeinde Ense bisher noch nicht. Die Gebühren für die Überlassung von Begräbnisplätzen liegen z. B. in den Nachbarkommunen für die meisten Positionen über denen der Gemeinde Ense.

5.5.2 Grabnutzung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Ense berechnet ihre Gebühren vor allem über die Grabfläche. Eine gleichmäßige Verteilung der Allgemeinkosten, wie z. B. Wege- und Grünpflege, über Äquivalenzziffern erfolgt nicht.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten³⁷ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Um die Kosten der Grabnutzung nutzergerecht zu verteilen, sollte die **Gemeinde Ense** in ihrer Gebührenkalkulation mit Äquivalenzziffern arbeiten. Die Allgemeinkosten, wie Grün- und Wegepflege, werden von allen Nutzern gleichermaßen in Anspruch genommen. Diese Kosten sind nicht abhängig von der Größe einer Grabstelle. Auch tragen Äquivalenzziffern den unterschiedlichen Wahlmöglichkeiten, der Art der Pflege und anderen Kriterien Rechnung. Die verschiedenen Größen der Grabstätten finden dabei eine untergeordnete Berücksichtigung.

→ **Empfehlung**

Bei der Neukalkulation der Grabgebühren sollte die Gemeinde Ense Äquivalenzziffern verwenden, um allgemeine Kosten nutzergerecht zu verteilen.

5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Ense unterhält zwei Trauerhallen. Davon steht eine auf dem kommunalen und eine auf einem konfessionellen Friedhof. Der ermittelte Kostendeckungsgrad für das Vergleichsjahr 2021 ist mit knapp 20 Prozent sehr gering. Eine aktuelle Gebührenkalkulation liegt für die Trauerhallen nicht vor.

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.

Kommunen können Trauerhallen aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters oft verbunden mit Sanierungsstau meist nicht kostendeckend betreiben. Dass die **Gemeinde Ense** auf einem konfessionellen Friedhof eine Trauerhalle zu unterhalten hat, belastet den Kostendeckungsgrad des kommunalen Friedhofswesens zusätzlich.

Unsere Kennzahlen zum Thema Trauerhallen beziehen sich unter anderem auf die Nutzungen Trauerhallen bei Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen und den Anteil Kosten der Trauerhallen an den Kosten der kommunalen Friedhöfe. Da die Gemeinde Ense eine Trauerhalle auf einem konfessionellen Friedhof unterhält können diese Kennzahlen nicht gebildet werden und die Daten Trauerhallen wurden nicht in den interkommunalen Vergleich übernommen.

Einige Kennzahlen können wir trotzdem berechnen und darstellen.

³⁷ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021

Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
19,91*	0,00	35,52	65,63	94,67	135	19

*Daten aus Ense nicht im interkommunalen Vergleich

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent Ense

2018	2019	2020	2021
38,83	108	44,00	19,91

Die Zeitreihenbetrachtung des Kostendeckungsgrades der Trauerhallen zeigt extrem starke Schwankungen. Das resultiert aus durchgeführten Sanierungen die im Jahr der Rechnungslegung den Kostendeckungsgrad stark belastet haben. Die Überdeckung im Jahr 2019 muss die Gemeinde Ense gem. der gesetzlichen Vorgabe in den darauffolgenden vier Jahren verrechnen. Grundsätzlich sollten die Nutzer der Trauerhallen natürlich an den Kosten in vertretbarem Umfang beteiligt werden. Ein Kostendeckungsgrad von nur knapp 20 Prozent erreicht dies nicht. Der Differenzbetrag wird von der Allgemeinheit finanziert, welche jedoch die Trauerhallen nicht nutzt.

Dass die zwei Trauerhallen in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich genutzt wurden zeigt die folgende Zeitreihenbetrachtung.

Nutzungen Trauerhallen Ense

2018	2019	2020	2021
97	100	62	113

Die Nutzungen der zwei kommunalen Trauerhallen sind während des ersten Corona-Jahres stark zurückgegangen. Allerdings können wir den Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Bestatungen nicht ermitteln, da uns die Zahlen des konfessionellen Friedhofes nicht vorliegen. Im Vergleichsjahr 2021 wurde die Trauerhalle Niederense 27-mal und die Trauerhalle Bremen 86-mal genutzt.

Auch für die Gebühren der Trauerhallennutzungen gilt das weiter oben gesagte. Die Gebührenkalkulationen haben regelmäßig, spätestens alle drei Jahre, zu erfolgen. Es sind Nachkalkulationen zu erstellen um Über- und Unterdeckungen festzustellen und ggf. auszugleichen. Die Gemeinde Ense sollte die Gebühren regelmäßig entsprechend der Preissteigerungen anpassen damit sie den Kostendeckungsgrad erhöht und die Allgemeinheit nicht übermäßig belastet.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Ense muss auch für die Trauerhallen eine neue Gebührenkalkulation aufstellen. Dabei sollte Ense die Gebührenhöhe anpassen aber auch die Kostenseite auf den Prüfstand stellen.

Deutlich geringer als die Nutzung der Trauerhallen ist, nach Aussage der Verwaltung, die Nutzung der angeschlossenen Leichenzellen. Durch die sehr hohe Anzahl von Urnenbestattungen werden die Leichenzellen kaum noch genutzt.

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

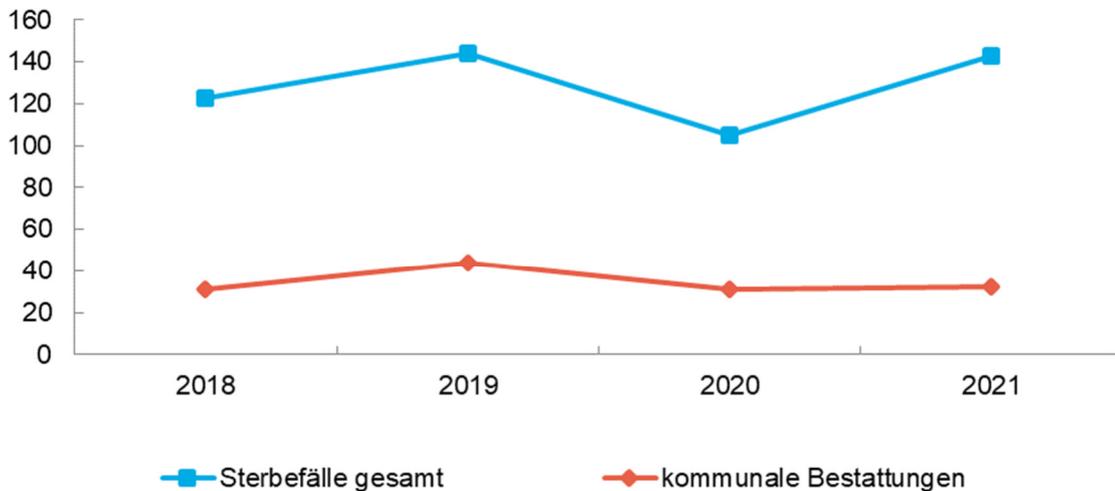
Die gpaNRW betrachtet die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Die Bevölkerungsentwicklung der **Gemeinde Ense** zeigt sich seit 2010 relativ konstant. Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für Ense auch bis zum Jahr 2040 keinen Bevölkerungsrückgang bezogen auf das Ausgangsjahr 2018. Wobei sich der Anteil der über 80-Jährigen mehr als verdoppelt.

Besondere Beachtung sollte die Gemeinde Ense der Entwicklung der Sterbefälle und der Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof geben.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen Ense



Anteil kommunale Bestattungen an den Sterbefällen Ense

2018	2019	2020	2021
18,70	31,94	24,76	22,38

Das Diagramm zeigt, dass der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen seit 2018 schwankt. Das liegt nach Auskunft der Gemeinde Ense vor allem an den dörflichen Strukturen. Die Bestattung findet immer auf dem Friedhof des Wohn-Ortsteils statt. Eine Konkurrenz innerhalb der Gemeinde zwischen kommunalem und konfessionellen Friedhöfen entsteht dadurch nicht.

Ense versucht trotzdem den Anteil der kommunalen Bestattungen durch ein breitgefächertes Angebot und einen attraktiven Friedhof auf gleichbleibendem Niveau zu halten. Beispielsweise werden seit einigen Jahren auch Baumbestattungen und pflegefreie Gräber angeboten.

Für die weitere Flächenplanung ist es wichtig, wie sich der Anteil der Erdbestattungen und der Urnenbestattungen entwickelt.

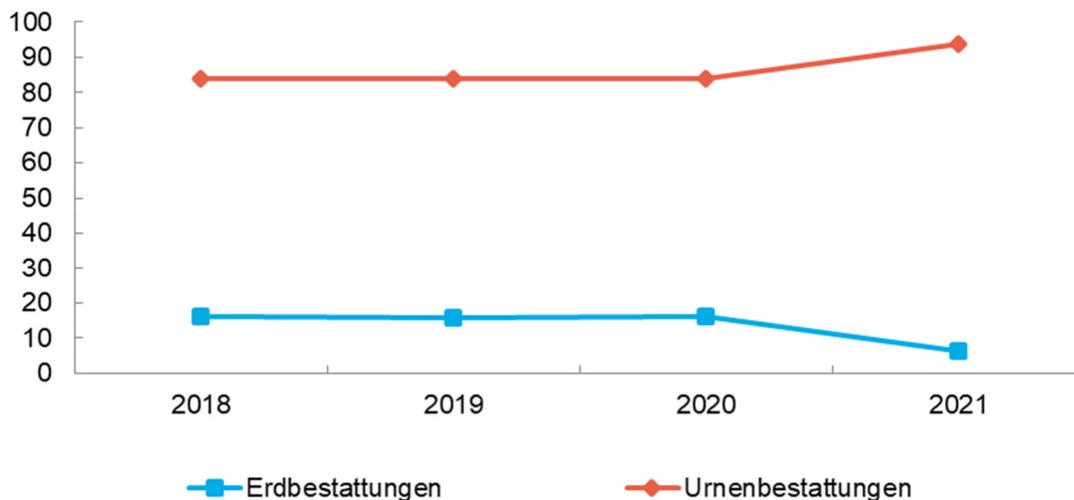
Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2021

Kennzahlen	Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	6,25	6,25	30,51	41,24	44,92	62,37	25

Kennzahlen	Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	93,75	37,63	51,52	57,69	67,03	93,75	25

Die in obiger Tabelle aufgeführten Kennzahlen der Gemeinde Ense zeigen, dass die überwiegende Anzahl der Bestattungen als Urnenbestattungen stattfinden. Der Anteil der Erdbestattungen bildet zurzeit den interkommunalen Minimalwert, der Anteil der Urnenbestattungen im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Dies wird in der Zeitreihenbetrachtung verdeutlicht.

Entwicklung Erd- und Urnenbestattungen in Prozent Ense



Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber betreffen alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen.

Besonders im Vergleichsjahr 2021 ist der Anteil der Erdbestattungen extrem gesunken. Der Anteil der Sargbestattungen beträgt nur noch 6,25 Prozent aller kommunalen Bestattungen. Neue Grabarten sind hinzugekommen. So besteht seit einigen Jahren eine erhöhte Nachfrage nach so genannten pflegefreien Grabarten wie z. B. Baumgräber. Diese bieten den Hinterbliebenen den Vorteil, dass sie sich während der Nutzungszeit der Grabstätte nicht um die Pflege kümmern müssen.

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 Begräbnisstädten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger

Rechnung getragen. Hier hat Ense bereits reagiert und bietet pflegefreie Gräber, anonyme Grabstätten sowie Baumgräber an.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Ense verfügt über sehr viel Bestattungsfläche auf ihrem kommunalen Friedhof.

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.

Eine vertiefende Betrachtung der verschiedenen Flächen zeigt zum einen die Auslastung der Bestattungsflächen und zum anderen die Verteilung der Friedhofsfläche auf die unterschiedlichen Nutzungen. Die gpaNRW teilt die Friedhöfe in belegte und unbelegte Bestattungsflächen, Grün- und Wegeflächen sowie Funktionsflächen ein.

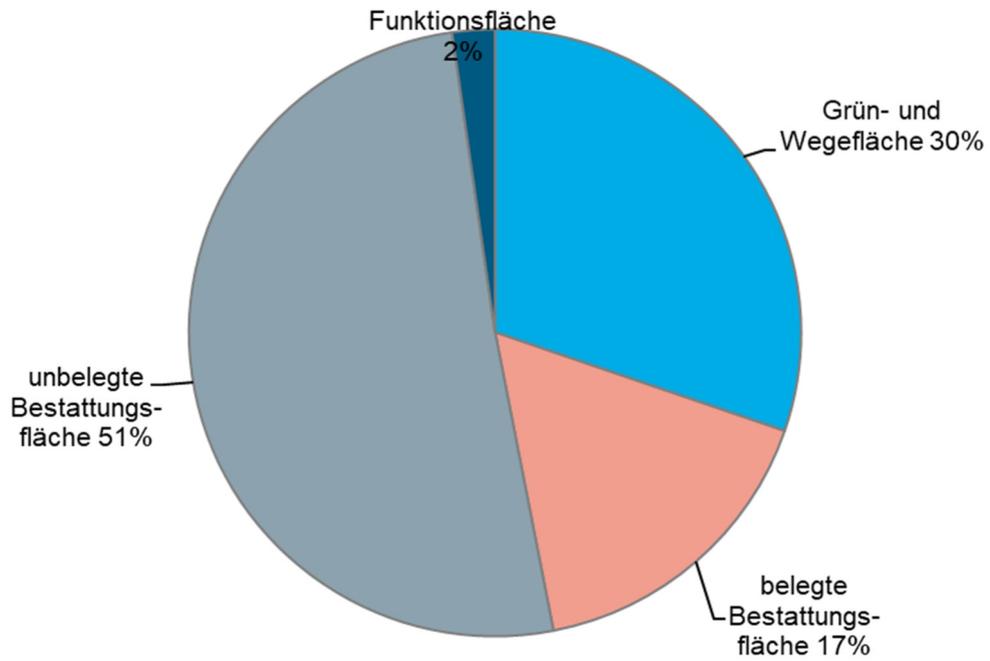
Im Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen betrachtet die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen.

Zu den Funktionsflächen zählt auch die Flächen der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.2 Trauerhallen darstellen.

Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Bestattungsfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und standardisierter Grabgrößen.

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

Flächenverteilung der Friedhofsfläche in Prozent 2021



Kennzahl	Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil unbelegte Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	50,80	2,97	22,67	31,17	49,28	74,45	18
Anteil belegte Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	16,69	8,24	12,17	14,84	16,89	25,72	22
Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche in Prozent	30,25	14,45	33,24	44,38	55,59	71,89	18
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	2,25	0,63	2,92	4,98	7,74	13,99	22

Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	24,73	10,83	23,24	36,93	43,39	89,33	17
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	21,26	9,60	21,26	32,52	41,74	84,60	17
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	3,47	1,01	1,79	3,14	3,96	5,56	17

Bei der Besichtigung des Friedhofes in Niederense am 25. Oktober 2022 konnte festgestellt werden, dass durch die veränderte Bestattungskultur viele Bestattungsflächen frei sind. Das zeigt sich besonders in den Erdgrabfeldern. Hier kann Ense die freigewordenen Grabstellen durch den starken Rückgang der Erdbestattungen nicht neu belegen. Grundsätzlich muss die Gemeinde Ense bereits jetzt mit einem geringeren Flächenbedarf auf ihrem Friedhof planen.

→ Empfehlung

Für die freiwerdenden Erdgrabfelder und die bisher nicht belegten Bestattungsflächen sollte die Gemeinde Ense ein Konzept erstellen wie mit diesen Flächen umzugehen ist.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Ein Friedhofskonzept hat die Gemeinde Ense für ihren Friedhof noch nicht erarbeitet. Allerdings wertet sie das Grabwahlverhalten jedes Jahr aus und passt die kurzfristige Planung entsprechend an.

Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freiwerdenden Grabstellen berücksichtigen. Eine gezielte Vergabe der Grabstellen ist ein wesentliches Instrument, die Planungen zu realisieren. Eine Kommune sollte nachfrageorientierte und attraktive Bestattungsarten anbieten, um ihre Flächen wirtschaftlich auszulasten und Abwanderungen zu anderen Friedhofsträgern möglichst zu vermeiden. Flächen, die eine Kommune langfristig nicht mehr für die Aufgabe Friedhofswesen benötigt, sollte sie anderen Nutzungen zuführen.

Die Vergaben neuer Nutzungsrechte können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Um den Anteil kommunaler Bestattungen möglichst hoch zu halten versucht die **Gemeinde Ense** ein attraktives Angebot vorzuhalten und Abwanderung zu vermeiden. Ense konzentriert Neuvergaben von Grabstellen in aktuelle Grabfelder um Ruhezeiten in älteren Grabfeldern möglichst gleichmäßig ablaufen zu lassen.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Ense

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	1
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	5
Neukäufe Urnengräber 2021	29
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	5

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Das sind freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, ob neue Grabfelder notwendig werden oder ob ein Überangebot an freien Grabstellen vorliegt.

In der Gemeinde Ense stehen bei den Erdgräbern durchschnittlich jedes Jahr ca. 5 freiwerdende Grabstellen zur Verfügung, das ist mehr als benötigt werden. Dadurch entstehen in diesen Erdgrabfeldern zukünftig immer mehr freie Grabflächen. Den Mehrbedarf an Urnengräbern deckt Ense durch das Angebot neuer Grabformen, wie Baumgräber, pflegefreie und anonyme Gräber. Für diese Grabformen verwendet Ense bisher noch ungenutzte Bestattungsflächen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Der Gemeinde Ense liegen die Informationen zu Vegetationsarten der Grünflächen und Beschaffenheit der Wege sowie die entsprechenden Flächendaten vor.

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.

Die Gemeinde Ense hat ihre Grün- und Wegeflächen in einem GIS erfasst. Hierin lassen sich die Flächendaten, die Vegetations- und die Wegeflächen ablesen. Für die Arbeit auf den Friedhöfen ist die Datenlage aus Sicht der Gemeinde sehr gut.

Mit den aktuellen Daten liegen der Gemeinde Ense viele steuerungsrelevante Daten vor. Für die Grünflächen plant Ense weitere Blühstreifen, um den Pflegeaufwand zu reduzieren. Die Wege wandelt Ense sukzessive von flächengebundenen Decken in gepflasterte Wege um. Dadurch reduziert sich auch bei den Wegen der Unterhaltungsaufwand erheblich. Wassergebundene Wege werden in Ense stark durch Niederschläge ausgewaschen und stellen somit ein Unfallrisiko dar.

Grundsätzliche Ziele der Gemeinde Ense sind nutzbare Wege entsprechend der notwendigen Verkehrssicherheit. Auch die Erwartungen der Nutzer an ein ansprechendes, gepflegtes Grün auf dem Friedhof möchte die Gemeinde Ense erfüllen und nimmt daher gern Anregungen und Hinweise der Bürgerinnen und Bürger bezüglich des Friedhofsgrün entgegen.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Ense	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	30,25	14,45	33,24	44,38	55,59	71,89	18
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	34,21	31,56	40,03	50,79	62,12	67,63	16
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	65,79	32,37	37,88	49,21	59,98	68,44	16

Die **Gemeinde Ense** hat zwar einen unterdurchschnittlichen Anteil an Grün- und Erholungsflächen im Gemeindegebiet (siehe Abschnitt 5.3) aber als Gemeinde am nördlichen Rand des Sauerlandes viele Erholungs- und Freizeitflächen in erreichbarer Nähe. Daher sind auf dem kommunalen Friedhof keine zusätzlichen Grünflächen für die Erholung angelegt. Die vorhandenen Grünflächen dienen vor allem der Bildung von Randbereichen und Strukturen innerhalb des Friedhofes. Notwendige Wegeflächen zur Erschließung des Friedhofes bilden den Hauptanteil der Grün- und Wegeflächen.

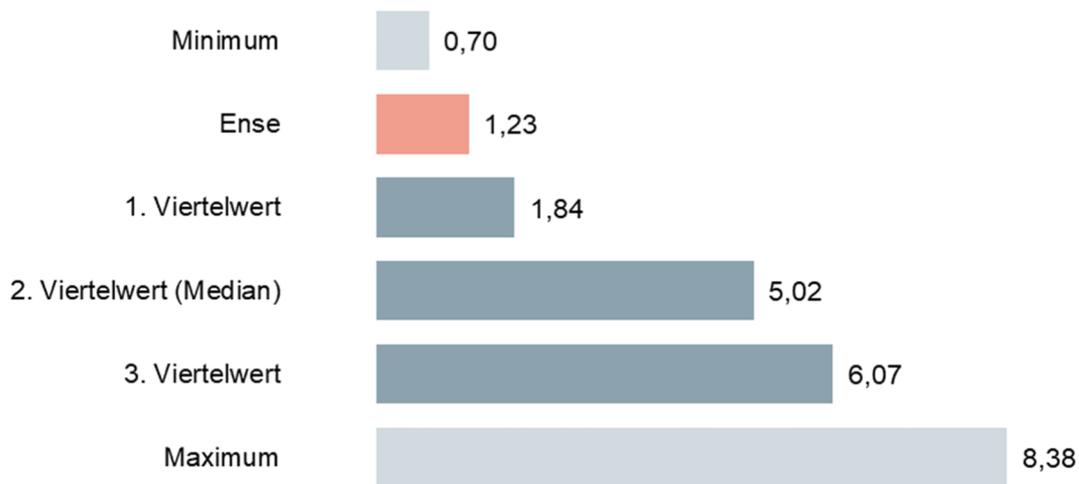
Trotz der vielen Erholungsmöglichkeiten im Umfeld weist die Gemeinde Ense in ihrer Gebührenkalkulation einen grünpolitischen Wert (öffentliches Grün) von zehn Prozent der Kosten für die Grün- und Wegepflege aus. Dieser grünpolitische Wert ist nicht für die Aufgabe des Friedhofswesens, sondern wird als zusätzliches Grün allen Bürgerinnen und zur Verfügung gestellt. Die Unterhaltungs- und Pflegekosten werden nicht in der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Sie werden aus dem städtischen Haushalt und somit von allen Steuerzahlern beglichen.

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

- Die Gemeinde Ense hat bei der Anlage der Grün- und Wegeflächen Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigt. Für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen setzt Ense externe Fachfirmen ein.

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

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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



Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche Ense in Euro

2018	2019	2020	2021
1,52	0,95	1,16	1,23

Die **Gemeinde Ense** hat mit Blick auf eine wirtschaftliche Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen pflegeleichte Blühstreifen angelegt. Diese sind nicht so pflegeintensiv wie z. B. saisonale Staudenbeete. Zudem möchte Ense weitere Wege des Friedhofs befestigen. Damit wird auch hier der Pflegeaufwand verringert und die Niederschlagsentwässerung verbessert.

Mit den Unterhaltungsarbeiten der Grünflächen hat die Gemeinde Ense einen externen Auftragnehmer, eine soziale Einrichtung, beauftragt. Die Grabbereitung übernimmt eine beauftragte Friedhofsgärtnerei. Eine wöchentliche Sichtkontrolle sowie Rückmeldungen aus der Bevölkerung kontrollieren den Zustand der Grün- und Wegeflächen. Darüber hinaus finden unregelmäßige Kontrollen seitens der Friedhofsverwaltung statt.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Strategisches Ziele für das Friedhofswesen wurden von der Verwaltungsführung in Ense bisher noch nicht festgelegt.	133	E1	Die Gemeinde Ense sollte strategische Ziele definieren aus denen sich operative Ziele und Kennzahlen ableiten lassen. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und mit einem zeitlichen Rahmen abgesteckt sein. Grundlage hierfür sollte eine strategische Friedhofsplanung sein. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele und weitere relevante Informationen sollte Ense in einem Berichtswesen darstellen.	7
Gebühren					
F2	Die letzte Gebührenkalkulation für die Friedhofsgebühren der Gemeinde Ense ist aus dem Jahr 2017. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben nach denen Gebühren spätestens alle drei Jahre neu kalkuliert werden müssen. Eine Gebührenanpassung ist letztmalig 2013 erfolgt. Danach wurden von der Gemeinde Ense geplante Gebührenanpassungen politisch nicht beschlossen.	135	E2.1	Die Gemeinde Ense muss die Gebührenkalkulation regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, durchführen. Unterdeckungen können, Überdeckungen müssen innerhalb gesetzlicher Fristen ausgeglichen werden. Die gesetzlichen Vorgaben zur Gebührenkalkulation muss die Gemeinde Ense einhalten.	136
			E2.2	Um die Kosten des Friedhofswesens Verursachergerecht durch Nutzungsgebühren zu decken, sollte Ense die Gebühren regelmäßig entsprechend der Kostensteigerungen anpassen.	136
F3	Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen liegt in der Gemeinde Ense im Vergleichsjahr 2021 bei nur ca. 45 Prozent. Eine aktuelle Gebührenkalkulation liegt nicht vor.	137	E3	Die Gemeinde Ense sollte ihren Kostendeckungsgrad Friedhofswesen erhöhen. Dazu sollte sie die Ausgabe- wie auch die Einnahmeseite auf den Prüfstand stellen.	138
F4	Die Gemeinde Ense berechnet ihre Gebühren vor allem über die Grabfläche. Eine gleichmäßige Verteilung der Allgemeinkosten, wie z. B. Wege- und Grünpflege, über Äquivalenzziffern erfolgt nicht.	138	E4	Bei der Neukalkulation der Grabgebühren sollte die Gemeinde Ense Äquivalenzziffern verwenden, um allgemeine Kosten nutzergerecht zu verteilen.	12
F5	Die Gemeinde Ense unterhält zwei Trauerhallen. Davon steht eine auf dem kommunalen und eine auf einem konfessionellen Friedhof. Der ermittelte Kostendeckungsgrad für das Vergleichsjahr 2021 ist mit knapp 20 Prozent sehr gering. Eine aktuelle Gebührenkalkulation liegt für die Trauerhallen nicht vor.	139	E5	Die Gemeinde Ense muss auch für die Trauerhallen eine neue Gebührenkalkulation aufstellen. Dabei sollte Ense die Gebührenhöhe anpassen aber auch die Kostenseite auf den Prüfstand stellen.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsflächen					
F6	Die Gemeinde Ense verfügt über sehr viel Bestattungsfläche auf ihrem kommunalen Friedhof. Durch die veränderte Bestattungskultur wird dieser Anteil zukünftig weiter steigen.	16	E6	Für die freiwerdenden Erdgrabfelder und die bisher nicht belegten Bestattungsflächen sollte die Gemeinde Ense daher ein Konzept erstellen wie mit diesen Flächen umzugehen ist.	18

→ 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