ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Lichtenau 2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**5**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lichtenau	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Strukturelle Situation der Stadt Lichtenau	8
0.2.1	Strukturen	8
0.2.2	Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4	Überörtliche Prüfung	11
0.4.1	Grundlagen	11
0.4.2	Prüfungsbericht	12
0.5	Prüfungsmethodik	13
0.5.1	Kennzahlenvergleich	13
0.5.2	Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.5.3	gpa-Kennzahlenset	14
0.6	Prüfungsablauf	14
0.7	Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8	Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1	IKZ - Zwischenergebnisse	23
0.8.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lichtenau	29
0.9	Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	31
0.9.1	Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	31
0.9.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lichtenau	35
1.	**Finanzen**	**36**
1.1	Managementübersicht	36
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3	Haushaltssituation	39
1.3.1	Haushaltsstatus	40
1.3.2	Ist-Ergebnisse	43
1.3.3	Plan-Ergebnisse	47
1.3.4	Eigenkapital	54
1.3.5	Schulden und Vermögen	58
1.4	Haushaltssteuerung	67
1.4.1	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	67
1.4.2	Informationen zur Haushaltssituation	71

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	73
1.4.4	Fördermittelmanagement	78
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	80
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	86
2.	**Vergabewesen**	**95**
2.1	Managementübersicht	95
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
2.3	Organisation des Vergabewesens	97
2.3.1	Organisatorische Regelungen	97
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	101
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	102
2.5	Sponsoring	107
2.6	Nachtragswesen	109
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	110
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	112
2.7	Maßnahmenbetrachtung	113
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	115
3.	**Informationstechnik an Schulen**	**119**
3.1	Managementübersicht	119
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	120
3.3	IT an Schulen	120
3.3.1	IT-Steuerung	121
3.3.2	Stand der Digitalisierung	124
3.3.3	IT-Sicherheit	127
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
4.	**Ordnungsbehördliche Bestattungen**	**132**
4.1	Managementübersicht	132
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	132
4.3	Örtliche Strukturen	133
4.4	Rechtmäßigkeit	134
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	135
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	135
4.4.3	Art der Bestattung	137
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	137
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	138
4.5	Verfahrensstandards	139
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	140
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	141
4.6.2	Aufwendungen	142
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	143

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
5.	**Friedhofswesen**	**146**
5.1	Managementübersicht	146
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	147
5.3	Örtliche Strukturen	147
5.4	Friedhofsmanagement	149
5.4.1	Organisation	149
5.4.2	Steuerung	149
5.4.3	Digitalisierung	150
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	151
5.5	Gebühren	152
5.5.1	Kostendeckung	152
5.5.2	Grabnutzung	154
5.5.3	Trauerhallen	155
5.6	Friedhofsflächen	156
5.6.1	Einflussfaktoren	156
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	159
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	160
5.7	Grün- und Wegeflächen	161
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	161
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	161
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	164
	Kontakt	**166**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lichtenau

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Lichtenau zeigt seit Jahren ein herausragendes Engagement im Bereich der nachhaltigen, regenerativen Energieerzeugung. Dieses wird insbesondere durch den großen Umfang von Windenergieanlagen auf dem Stadtgebiet sowie sechs eigenen kommunalen Windenergieanlagen offenkundig. Letztere werden von der Stadtwerke Lichtenau GmbH betrieben. Hinzu kommt eine kommunale Freiflächen-PV-Anlage. Fiskalisch wird das Engagement bei der Stadt im Kernhaushalt als auch bei der Stadtwerke Lichtenau GmbH erkennbar. Im Kernhaushalt betrifft dieses unter anderem die Gewerbesteuererträge sowie die Verschuldung aus dem weitergeleiteten Investitionskredit zur Finanzierung der Windenergieanlagen. Bei der Stadtwerke Lichtenau GmbH sind es die Erträge aus diesem Geschäftsfeld sowie die hierfür selbst aufgenommenen Investitionskredite. Im Hinblick auf dieses Engagement darf sich die Stadt Lichtenau seit Mitte 2021 mit der Genehmigung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) offiziell Energiestadt nennen. In diesem Kontext kann auch das Generationenprojekt KlimaCampus mit der Kernsanierung der Realschule genannt werden.

Für die Stadt Lichtenau ist der Handlungsbedarf zur Verbesserung der **Haushaltssituation** unverändert hoch. Dieses gilt trotz der positiven Entwicklung bei den Jahresabschlüssen gegenüber denen in der letzten überörtlichen Prüfung. Verantwortlich für den bestehenden Handlungsdruck sind maßgeblich die hohe Verschuldung, die niedrige Eigenkapitalausstattung und die bis 2026 kalkulierten Plandefizite. Die Stadt hat in allen Haushaltssatzungen eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. In den betrachteten fünf Jahresabschlüssen von 2017 bis 2021 kann Lichtenau bis auf ein Jahr Überschüsse erwirtschaften. Hierdurch konnte mit aktuell 3,2 Mio. Euro ein nennenswerter Bestand bei der Ausgleichsrücklage aufgebaut werden.

Lichtenau profitiert, wie viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Mit der relativ geringen Gewerbesteuerausgleichsleistung wurden die durch die COVID-19-Pandemie in 2020 verursachten Minderträge und Mehraufwendungen teilweise abgefedert. Es verbleiben in Lichtenau für 2020 und 2021 noch finanzielle Belastungen. Die Stadt nimmt eine Isolierung dieser Schäden nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) sowie im aktuellen Haushaltsplan 2023 von Schäden aufgrund des Ukraine-Krieges nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vor. Dennoch verbleiben bis 2026 durchgängig deutliche Plandefizite. In der Haushaltsplanung bestehen allgemeine Risiken, die sich insbesondere aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Daneben sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung.

Erfreulich ist, dass Lichtenau im Kernhaushalt nicht nur den bisherigen Eigenkapitalverzehr stoppen, sondern durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse Eigenkapital moderat aufbauen konnte. Jedoch ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt im Kernhaushalt und durch seinen prägenden Einfluss auch im Konzern unverändert niedrig. Im Kernhaushalt ist die Situation als kritisch zu bewerten. Die Eigenkapitalquote 1 ist jeweils geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Seit 2019 ist außerdem eine Tendenz zum Minimum offenkundig. Erschwerend kommt hinzu, dass die Stadt aufgrund der fortlaufenden Jahresdefizite bis 2026 eine wesentliche Eigenkapitalreduzierung plant. Hierin sind die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG noch nicht enthalten.

Korrespondierend zum niedrigen Eigenkapital weist die Stadt Lichtenau eine hohe Verschuldung auf. Diese bezieht sich auf den Konzern als auch auf den Kernhaushalt und betrifft alle Jahre. Lichtenau offenbart durchgängig die höchsten einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten der bisher geprüften Kommunen. Beim Kernhaushalt zählt die Stadt jeweils zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Verschuldung. Die darin enthaltenen Investitionskreditverbindlichkeiten sind aktuell in 2022 durch eine Neuaufnahme erheblich um 10,8 Mio. Euro gestiegen. Sie dienen der Finanzierung des ohnehin volumenträchtigen und zudem noch deutlich gestiegenen Großprojekts KlimaCampus.

Die Verkehrsflächen als wesentliches Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Sicht eine deutliche Überalterung und insoweit ein kritisches Bild. Der Immobilienbestand lässt mehrheitlich ebenfalls eine Überalterung erkennen.

Die notwendigen Informationen zur **Haushaltssteuerung** liegen hinsichtlich der verabschiedeten Haushaltspläne nur in einigen Jahren rechtzeitig vor. Insoweit verfügt die Stadt zu Jahresbeginn nicht immer über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und damit auch nicht über die notwendigen Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Ein solches, standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sollte die Stadt zusammen mit einem Berichtswesen zur aktiven Haushaltssteuerung aufbauen.

Die Stadt Lichtenau praktiziert in einem deutlichen Umfang **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven als auch im investiven Bereich. Diese sind interkommunal in den meisten Jahren weit überdurchschnittlich. In Lichtenau werden im Durchschnitt nur etwa 40 Prozent der fortgeschriebenen investiven Ansätze tatsächlich in Anspruch genommen.

Das **Fördermittelmanagement** ist in Lichtenau grundsätzlich dezentral organisiert. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW hier in der Einrichtung eines Fördermittelcontrollings und

Berichtswesens sowie einer zentralen Datei oder Datenbank. Letztere ermöglicht einen schnellen, umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

Die Stadt Lichtenau verfolgt nach eigenen Angaben ein sicherheitsorientiertes **Kredit- und Anlagemanagement**. Ein schriftlicher Handlungsrahmen, der hierfür strategische Ziele und operative Verfahrensvorgaben fixiert, liegt bisher nicht vor. Einen solchen Rahmen sollte die Stadt beispielsweise in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung schaffen.

Die Stadt Lichtenau hat im **Vergabewesen** durch die interkommunale Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle der Stadt Paderborn einen wichtigen Schritt für eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren gemacht. Hierdurch wird das entsprechende Fachwissen genutzt und zugleich eine wichtige Funktionstrennung bei der Vergabedurchführung erreicht. Bisher gibt es in Lichtenau keine **regelmäßige Prüfung** der getätigten **Vergaben.** Eine solche wird von der gpaNRW empfohlen.

Im Bereich der **Korruptionsprävention** sehen wir mehrere wichtige Handlungs- und Verbesserungsmöglichkeiten. Die Stadt Lichtenau besitzt bisher keine entsprechende Dienstanweisung. Dieses gilt ebenfalls für **Sponsoringleistungen**. Eine Risiko- und Gefährdungsanalyse (Schwachstellenanalyse) zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze ist bislang nicht durchgeführt worden. Dieses sowie den Erlass entsprechender Dienstanweisungen sollte die Stadt zeitnah vornehmen. Die präventiven Regelungen helfen auch, die Verwaltung und ihre Mitarbeitenden vor Korruptionsvorwürfen zu schützen.

Die bei der Stadt Lichtenau festgestellten Abweichungen zum Auftragswert sind im interkommunalen Vergleich hoch. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen insbesondere bei den Leistungsverzeichnissen und den Kostenberechnungen. Hilfreich ist zudem eine zentrale Analyse der Abweichungen, um Optimierungen für zukünftige Maßnahmen zu erkennen und den Umfang von Nachträgen zu verringern. Darüber hinaus bietet sich in dem **Nachtragswesen** eine intensivere Einbindung der zentralen Vergabestelle an. Die Maßnahmenbetrachtungen zeigen Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation von Vergabeverfahren und bestätigen zum Teil einzelne, formulierte Handlungsempfehlungen.

Die Prüfung der **Informationstechnik an Schulen** bei der Stadt Lichtenau erfolgt in einer Phase von Um- und Neubaumaßnahmen an den Schulstandorten. Bereits im Schuljahr 2021/2022 ist die IT-Ausstattung der Schulen als relativ gut zu bewerten. Hierzu tragen funktionierende Abläufe auf operativer Ebene bei. Nach Abschluss der Baumaßnahmen ist in der Zukunft von einer noch höheren Ausstattung der Schulen mit IT-Endgeräten und Präsentationsgeräten auszugehen. In diesem Kontext ist es zudem hilfreich, dass die Stadt für die Steuerung der Schul-IT schon gute strategische Rahmenbedingungen geschaffen hat. Diese sollten, spätestens nach Beendigung der Baumaßnahmen, in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan zusammengefasst werden. Im Bereich der IT-Sicherheit bewegt sich die Stadt Lichtenau mit den umgesetzten Maßnahmen im interkommunalen Mittelfeld. Perspektivisch ist von einer nennenswerten Verbesserung der interkommunalen Positionierung auszugehen. Diese Einschätzung beruht insbesondere auf den von der Stadt dargelegten sowie initiierten Optimierungsmaßnahmen.

Die Stadt Lichtenau hatte bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** in den Jahren 2019 bis 2021 insgesamt sieben Fälle zu bearbeiten. Hiermit weist Lichtenau höhere Kennzahlenwerte auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die rechtlichen Bestimmungen nach dem

Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält die Stadt ein. Die Erreichbarkeit ist durch einen Bereitschaftsdienst gewährleistet. Die Stadt berücksichtigt die Willensbekundungen der Verstorbenen bei der Wahl der Bestattungsart. In diesem Zusammenhang empfehlen wir, die Ermittlungen von Bestattungsverpflichteten auszudehnen. Verbesserungen sind zudem durch die Erstellung von Checklisten und Arbeitshilfen möglich. In diesen sollten insbesondere der Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung sowie die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen schriftlich fixiert werden. Dieses ist auch als Beitrag zum Wissensmanagement zu sehen. Zudem empfehlen wir, eine Verwaltungsgebühr zur Finanzierung des entsprechenden Verwaltungsaufwandes zu erheben. Bei der Stadt Lichtenau ist in allen Betrachtungsjahren kein Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle entstanden. Jedoch steigen die durchschnittlichen Aufwendungen an. Vor diesem Hintergrund sollten regelmäßig Preisanfragen bei Bestattungsunternehmen und insoweit Markterkundungen vorgenommen werden.

Im **Friedhofswesen** ist bei der Stadt Lichtenau ebenfalls der Wandel in der Bestattungskultur mit sinkenden Erdbestattungen und einem steigenden Urnenanteil festzustellen. Dieses sowie die vorgehaltene, auch interkommunal weit überdurchschnittliche Infrastruktur von 14 kommunalen Friedhöfen sowie einem Urnenwald bedeutet steigende Herausforderungen. Diese Struktur, eine veraltete Gebührenkalkulation sowie die Nichterhebung von Trauerhallengebühren sind mitverantwortlich für den interkommunal geringen Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen. Die Stadt Lichtenau hat im Jahr 2021 einen geringeren Kostendeckungsgrad als drei Viertel der Vergleichskommunen. Es sind rund 120.000 Euro der gebührenrelevanten Kosten von etwa 220.000 Euro nicht gedeckt. Dieses offenbart den Handlungsdruck, sich mit der derzeitigen Situation, dem zukünftigen Angebot und bestehenden Handlungsoptionen kritisch und intensiv auseinanderzusetzen. Das werden wesentliche Aufgaben der eingerichteten Arbeitsgruppe „Konzept Friedhöfe“ sein. Die Stadt Lichtenau sollte die Ergebnisse und Empfehlungen dieses Prüfungsberichtes nutzen. Hierzu zählen auch zur Steuerung einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung die notwendige Verbesserung der Datenlage, insbesondere zu den Friedhofsflächen, sowie die Festlegung von Pflegestandards. Weiterhin sind die Nutzung einer Fachsoftware und der Aufbau der Öffentlichkeitsarbeit zu nennen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Lichtenau

0.2.1 Strukturen

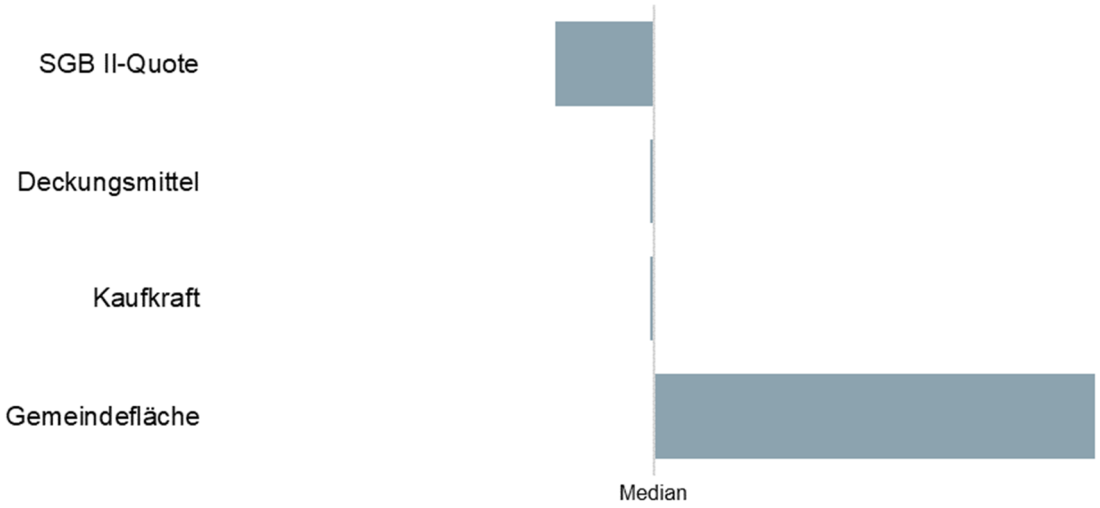
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 Stadt Lichtenau. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1] und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

0.2.2.1 Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Lichtenau 2022



Der Anteil der Einwohner der Stadt Lichtenau, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, ist gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung 2017 von 3,0 Prozent geringfügig gestiegen. Die jetzige Quote von 3,2 Prozent ist interkommunal weiterhin niedrig. Sie unterschreitet deutlich den Durchschnitt der 108 mittleren kreisangehörigen Kommunen von 4,2 Prozent.

Relativ unauffällig stellen sich nunmehr die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Lichtenau im interkommunalen Vergleich dar. Sie liegen im Bereich des Medians der Vergleichskommunen. Diese Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Anlässlich der letzten Prüfung 2017 bestand hier ein interkommunal niedrigeres und damit unterdurchschnittliches Niveau von Lichtenau. Die Stadt kann, wie die Mehrheit der Kommunen, von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahre profitieren. Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Lichtenau rund 24.130 Euro. Sie stellt sich gegenüber dem Median des betrachteten Segments von rund 24.340 Euro um weniger als 1,0 Prozent unwesentlich niedriger dar. Hier ist ebenfalls eine leicht positive Entwicklung

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

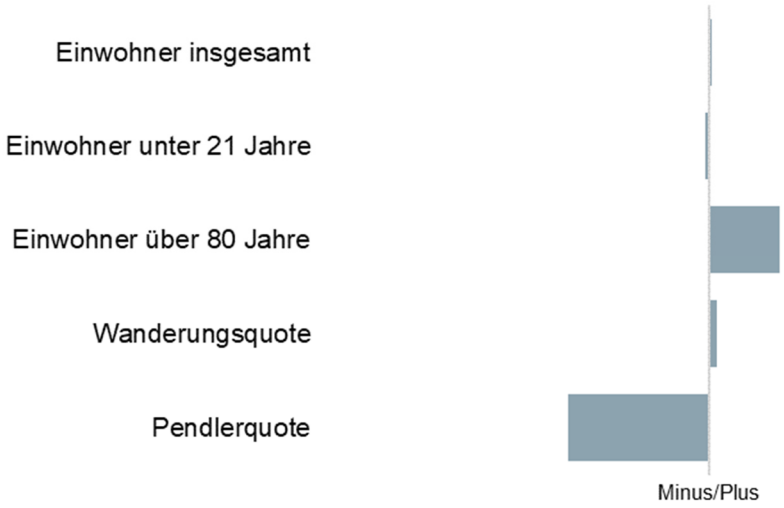
in Lichtenau zu verzeichnen. In der letzten Prüfung betrug die Unterschreitung des interkommunalen Mitteilwertes 3,6 Prozent.

Auffällig und zugleich belastend ist die Größe der Gemeindeflächen von rund 193 qkm. Die Stadt Lichtenau ist eine Flächenkommune und mehr als doppelt so groß wie der Median der 108 Vergleichskommunen vom 70,8 qkm. Dieses stellt neben der Anzahl von 15 Ortsteilen und der Topografie ungünstigere Rahmenbedingungen dar als bei den meisten Vergleichskommunen. Hiermit sind große Herausforderungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur verbunden. Dieses spiegelt sich exemplarisch bei dem in dieser Prüfung betrachteten Angebot von kommunalen Friedhöfen und Friedhofsflächen wider.

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 beziehungsweise Überschüsse an.

Strukturmerkmale Lichtenau 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 Einwohnerzahl insgesamt ist in Lichtenau leicht um 0,5 Prozent auf rund 10.690 gestiegen. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Bevölkerung der unter 21-Jährigen geringfügig um 1,0 Prozent auf rund 2.370. Dagegen ist auch in Lichtenau der Anteil der über 80-Jährigen deut-

lich gewachsen, und zwar um 18,3 Prozent. Dieses ist insbesondere auf die steigende Lebenserwartung zurückzuführen und macht die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar. Die Wanderungsquote liegt annähernd bei rund 102 Prozent. Damit profitiert die Stadt in fünfjährigen Betrachtungszeitraum von Zuzügen. Diese liegen mit insgesamt rund 2.720 Personen über den Wegzügen von etwa 2.630 Personen. Die Pendlerquote ist erwartungsgemäß, auch durch die Nähe zur Stadt Paderborn, mit 63 Prozent relativ niedrig. In den letzten Jahren liegt die Zahl der Einpendler im Durchschnitt um rund 2.230 unter der der Auspendler. Im Jahr 2022 steigt dieser Pendlersaldo sogar auf circa 2.520 Personen.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2017 im Juni 2018 im Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Lichtenau vor. Die Kommune hat sich mit diesen Ergebnissen auseinandergesetzt. Die ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Exemplarisch hat die Stadt das hohe Angebot an Spielplatzflächen reduziert und diese Flächen zum Teil vermarktet. Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Lichtenau aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden.

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 auszugleichen[2]. 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.

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

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-Kennzahlenset:

- 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.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[3]. 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.

[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)

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Lichtenau hat die gpaNRW von April 2022 bis April 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Lichtenau grundsätzlich die Daten des Vergleichsjahres 2021. Grundlagen der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2023 inklusive der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Vergabewesen	Tanja Möller
Informationstechnik an Schulen	Mathias Elbers
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Hermann Ptok
Friedhofswesen	Hermann Ptok

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 17. Mai 2023 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationen im Rahmen einer Videokonferenz über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 22. August 2023

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Jürgen Schwanitz
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren bis 2020 kann die Stadt Lichtenau die gestiegenen Aufwendungen weitgehend kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem letzten Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2023 für die Zukunft nicht mehr. Zu den bis auf 2019 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	E1	Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Lichtenau eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das sollte auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden und langfristig benötigten Gebäude- und Infrastrukturvermögen beinhalten.
F2	Der Stadt Lichtenau liegen zu Beginn eines Haushaltsjahres nur zum Teil die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bislang nicht.	E2	Die Stadt Lichtenau sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.
F3	Bei der Stadt Lichtenau werden durchgängig volumenträchtige konsumtive und steigende investive Ermächtigungen ins nächste Jahre übertragen. Sie sind interkommunal in fast allen Vergleichsjahren weit überdurchschnittlich und vielfach höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei der Stadt Lichtenau werden die fortgeschriebenen Ansätze im Durchschnitt lediglich zu rund 40 Prozent tatsächlich in Anspruch genommen.	E3.1	Die Stadt Lichtenau sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Dieses schafft Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.
		E3.2	Das Ziel der Stadt Lichtenau sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Bei der Stadt Lichtenau ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.	E4	Die Stadt Lichtenau sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
F5	Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Lichtenau nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt. Die Stadt musste vereinzelt Fördermittel zurückzahlen.	E5.1	Die Stadt Lichtenau sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E5.2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lichtenau, ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen und Controlling im Fördermittelmanagement einzurichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten informiert werden.
F6	Die Stadt Lichtenau hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	E6	Wir empfehlen der Stadt Lichtenau, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.
F7	Die Stadt Lichtenau hat mit dem Aufbau eines städtischen Anlagemanagements begonnen. Auch wenn die Stadt Lichtenau die grundsätzliche Ausrichtung ihres Anlagemanagements bereits dokumentiert hat, hat sie einen umfas-senden Handlungsrahmen für ihr Anlagema-nagement bisher nicht schriftlich fixiert.	E7	Die Stadt Lichtenau sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Lichtenau hat sich die Option gesichert, für die Durchführung ihrer Vergaben die Zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn zu nutzen. Diese interkommunale Zusammenarbeit ist in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt. Die Stadt hat in der Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt.	E1	Die Stadt Lichtenau sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.
F2	Die Stadt Lichtenau hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die ein rechtssicheres, wirtschaftliches und korruptionsvorbeugendes Vergabeverfahren gewährleistet.	E2	Die Stadt Lichtenau sollte ein rechtssicheres Vergabewesen durch eine unabhängige Prüfung unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Lichtenau hat keine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Eine beauftragte Person für die Korruptionsprävention gibt es nicht. Eine Gefährdungsanalyse (Schwachstellenanalyse) wurde bisher nicht durchgeführt.	E3.1	Die Stadt Lichtenau sollte die Bestrebungen fortsetzen, eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention einzuführen.
		E3.2	Die Stadt Lichtenau sollte die Benennung einer beziehungsweise eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, um die Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sicherzustellen.
		E3.3	Die Stadt Lichtenau sollte die Ehrenordnung um die sich aus dem KorruptionsbG ergebenen zusätzlichen Auskunftspflichten ergänzen und Beraterverträge sowie Funktionen in Vereinen zukünftig zusätzlich abfragen. Wir empfehlen zudem, Veröffentlichungen im Ratsinformationssystem vorzunehmen, um der Veröffentlichungspflicht gemäß KorruptionsbG nachzukommen. Dies würde die Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.
F4	Die Stadt Lichtenau hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Verwaltungsbereiche nicht festgelegt.	E4.1	Die Stadt Lichtenau sollte eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche durchführen. Dabei sollte sie die Beschäftigten durch eine Befragung aktiv miteinbeziehen. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse sollte Lichtenau zudem entsprechende Maßnahmen zur Prävention treffen.
		E4.2	Die Stadt Lichtenau sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem einzuführen sowie einen, die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und einzuführen.
F5	Die Stadt Lichtenau hat bisher keine Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.	E5	Die Stadt Lichtenau sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Ferner kann die Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrages sinnvoll sein.
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Lichtenau im Vergleichsjahr 2021 nahe dem Maximum. Das liegt daran, dass der überwiegende Teil der in dem Jahr abgeschlossenen Baumaßnahmen wesentlich höher abgerechnet als beauftragt wurde.	E6	Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt Lichtenau nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.
F7	Die Stadt Lichtenau hat in der Vergabedienstanweisung Regelungen zur Auftragsänderung (Nachträge) getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E7	Die Stadt Lichtenau sollte die Regelungen zum Nachtragswesen hinsichtlich der Prüfung der vergaberechtlichen Zulässigkeit erweitern. Zudem sollte Lichtenau Nachträge zentral erfassen und auswerten.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Lichtenau zeigt Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren. Außerdem offenbart sie die Schwachstellen einer dezentralen Durchführung von Vergaben.	E8.1	Die Stadt Lichtenau sollte die Zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergaben ab 25.000 Euro (netto) entsprechend der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung konsequent nutzen.
		E8.2	Die Stadt Lichtenau sollte eine einheitliche Vorlage für einen Vergabevermerk nutzen. Diese sollte die Möglichkeit bieten, alle Verfahrensschritte zu dokumentieren und nachzuvollziehen.
		E8.3	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen sollte die Stadt Lichtenau die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen und neben der Angemessenheit auch die Auskömmlichkeit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren.
		E8.4	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte Lichtenau die Gründe für die Abweichung transparent und nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.
		E8.5	Die Stadt Lichtenau sollte stets eine Kostenschätzung vornehmen. Diese ist maßgeblich für die Planung der Haushaltsmittel und die Wahl der Vergabeart.
		E8.6	Die Stadt Lichtenau sollte stets ein Leistungsverzeichnis erstellen. Dieses ist Grundlage für die Kostenberechnung und bildet die Basis für die Ausschreibung der Maßnahme.
		E8.7	Die Stadt Lichtenau sollte gewährleisten, dass die Vergabeunterlagen vollständig sind. Damit stellt sie sicher, dass den Bietenden alle Informationen vorliegen, um eine Entscheidung zur Abgabe eines Angebots treffen zu können.
		E8.8	Die Stadt Lichtenau sollte die Abfrage-Pflichten aus § 16b Abs. 1 VOB/A zukünftig beachten.
F9	Die Stadt Lichtenau hat die freihändige Vergabe nach Zuschlagserteilung nicht veröffentlicht.	E9.1	Die Stadt Lichtenau sollte die Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A zukünftig beachten.
		E9.2	Die Stadt Lichtenau sollte analysieren und in der Vergabeakte dokumentieren, welche Ursachen die Abweichung des Auftragswerts von der Schlussrechnung hat. Zudem sollte sie die Erkenntnisse aus der Abweichungsanalyse für zukünftige Vergaben nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.3	Die Stadt Lichtenau sollte auch die Mängelbeseitigung dokumentieren, damit die Baumaßnahme vollständig und nachvollziehbar erfasst ist.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Die Stadt Lichtenau hat bereits gute strategische Rahmenbedingungen für die Steuerung ihrer Schul-IT geschaffen, wenngleich ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan (MEP) noch nicht existiert. Trotzdem ist die Stadt bei der Ausstattung der Schulen mit IT bereits gut vorangekommen. Dies liegt auch an gut funktionierenden Abläufen auf operativer Ebene trotz der Mehrbelastungen aufgrund von Baumaßnahmen in den Schulen.	E1	Die Stadt Lichtenau sollte spätestens nach Abschluss der baulichen Maßnahmen ihre strategischen Rahmenbedingungen für die Schul-IT in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan bündeln.
F2	Mit den bislang umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Lichtenau eine Positionierung im Mittelfeld ein. Perspektivisch wird sich die Stadt nach den Umbaumaßnahmen, vorbehaltlich der Fortführung der bereits angestoßenen Verbesserungsmaßnahmen, im Spitzenfeld der Vergleichskommunen einreihen können.	E2	Die Stadt Lichtenau sollte in Kooperation mit ihren Schulen zunächst eine umfassende IT- Sicherheitskonzeption erstellen und die daraus abgeleiteten technischen und organisatorischen Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Stadt Lichtenau hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.	E1	Die Stadt Lichtenau sollte für die Ermittlung von Bestattungsverpflichteten die eigenen Recherchemöglichkeiten erweitern.
F2	Die Stadt Lichtenau nutzt die 6-Wochen-Frist nicht für die Ermittlung von Bestattungspflichtigen aus.	E2	Die Stadt Lichtenau sollte bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung zunächst nur die Einäscherung beauftragen. Die 6-Wochen-Frist bis zur Urnenbesetzung sollte die Stadt weiterhin nutzen, um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.
F3	Die Stadt Lichtenau setzt die Kostenerstattungsansprüche gegenüber bestattungspflichtigen nicht konsequent um. Eine Verwaltungsgebühr erhebt Lichtenau bislang nicht.	E3	Die Stadt Lichtenau sollte auch die Bestattungsverpflichteten nach dem BGB ermitteln. Zusätzlich sollte Lichtenau eine in Abhängigkeit vom entstandenen Verwaltungsaufwand angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F4	Die Stadt Lichtenau hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.	E4	Die Stadt Lichtenau sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren und die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle dokumentieren. Zudem sollten die Mitarbeiter regelmäßig fachlich geschult werden.
F5	Bei der Stadt Lichtenau ist im Betrachtungszeitraum kein jahresbezogener Fehlbetrag entstanden. Es gibt jedoch Optimierungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Lichtenau sollte für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung Preisanfragen durchführen und diese dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Aufgaben der Friedhofsverwaltung nimmt die Stadt Lichtenau in einem Fachbereich wahr. Es gibt jedoch Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die Stadt Lichtenau sollte die Organisationseinheiten in einen regelmäßigen Austausch einbinden. Dies kann zum Beispiel über einen „runden Tisch“ erfolgen.
F2	Die Stadt Lichtenau hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.	E2	Die Stadt Lichtenau sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F3	Die Stadt Lichtenau setzt für das Friedhofswesen zurzeit noch keine Fachsoftware ein. Nach Auskunft der Stadt ist eine Software bestellt.	E3	Die Stadt Lichtenau sollte für das Friedhofswesen eine Fachsoftware einsetzen und diese mit dem bestehenden Geoinformationssystem verknüpfen.
F4	Die Stadt Lichtenau betreibt bislang noch keine aktive Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen.	E4	Die Stadt Lichtenau sollte eine Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aufbauen. Insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten sollte die Stadt eine gezielte Bewerbung vornehmen.
F5	Die Stadt Lichtenau kalkuliert die Friedhofsgebühren nicht regelmäßig. Hierdurch können unverhältnismäßige Unterdeckungen und größere Gebührensteigerung entstehen. Der Kostendeckungsgrad ist niedrig.	E5	Die Stadt Lichtenau sollte die Gebühren für die Friedhöfe regelmäßig und kostendeckend kalkulieren. Zudem sollte die Stadt die Gebühren- und Friedhofssatzung aktualisieren.
F6	Die Gebührenkalkulation für die Grabnutzung hat die Stadt extern vergeben. In der Kalkulation werden Äquivalenzziffern genutzt. Es gibt allerdings noch Optimierungsmöglichkeiten.	E6	Die Stadt Lichtenau sollte die Kalkulation der Gebühren an das geänderte Nachfrageverhalten anpassen.
F7	Für die Nutzung der Trauerhallen erhebt die Stadt Lichtenau keine Gebühr.	E7	Trotz der bestehenden Konkurrenzsituation sollte die Stadt Lichtenau nochmals prüfen, ob zukünftig eine Gebühr für die Trauerhallen als Deckungsbeitrag erhoben wird. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob eine Umnutzung der Trauerhallen, zum Beispiel durch die Einrichtung von Kolumbarien, möglich ist.
F8	Die Stadt Lichtenau kann die Friedhofsflächen nicht differenziert darstellen. Nach Auskunft der Stadt sind digitale Pläne in Arbeit.	E8	Die Stadt Lichtenau sollte die Voraussetzung für eine differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen schaffen und diese zur Steuerung nutzen.
F9	In der Stadt Lichtenau liegen keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen der Friedhöfe vor.	E9	Die Stadt Lichtenau sollte angemessene Kenntnisse über Flächen, Vegetationsarten und Beschaffenheit der Wege für eine Steuerung vorhalten.
F10	Die Stadt Lichtenau kann die Kosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.	E10	Die Stadt Lichtenau sollte Pflegestandards definieren und die Grün- und Wegeflächengestaltung in die Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.

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 Aspekte[4] 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 Besonderheiten[5] 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 Stadt Lichtenau 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 63 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent

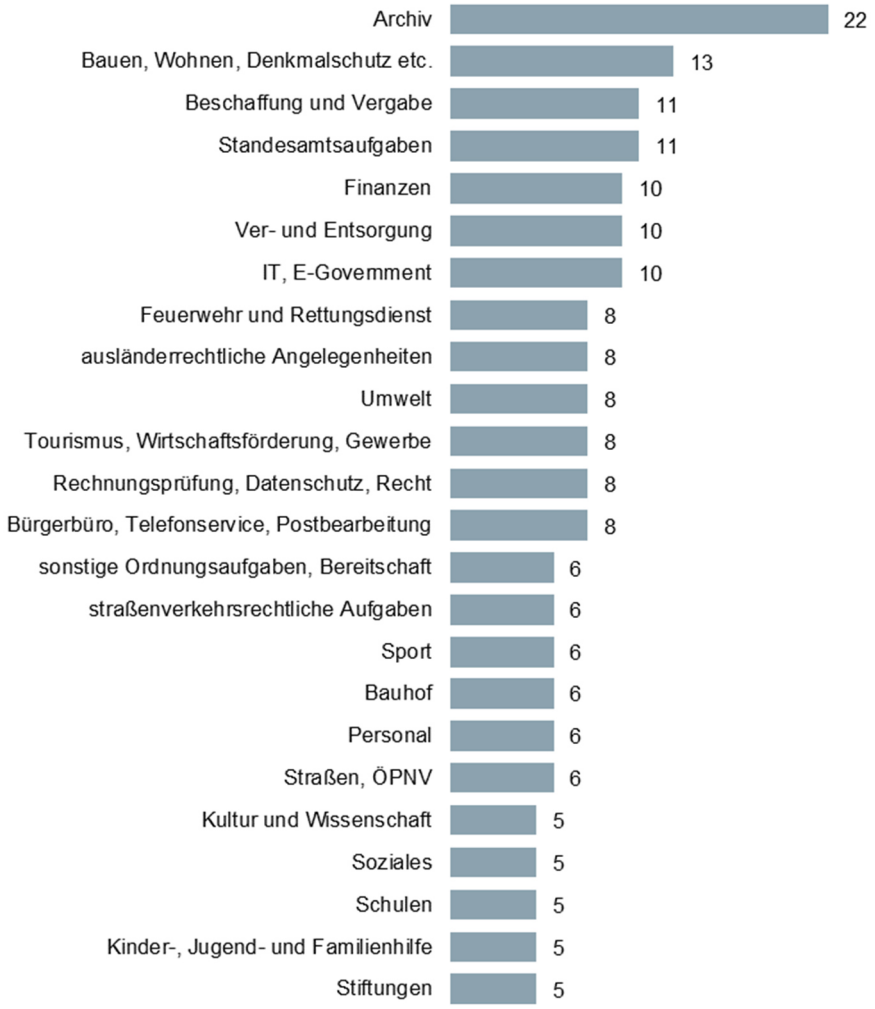
Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten

Kultur und Wissenschaft - hier vor allem VHS und Musikschule - , Personal 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

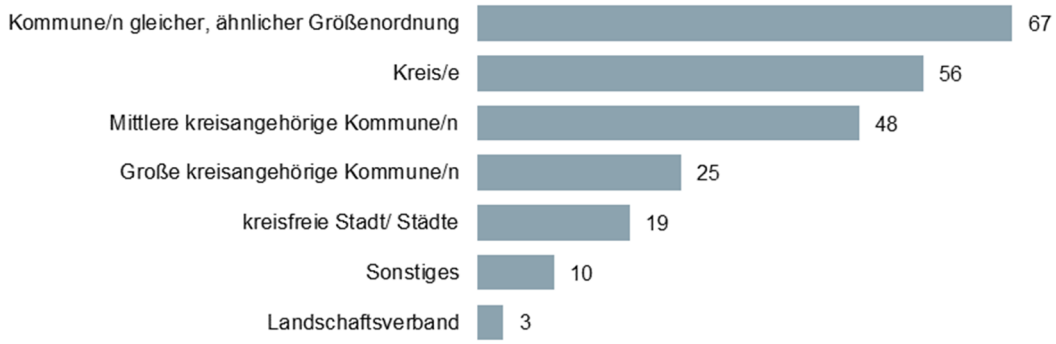


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, während die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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



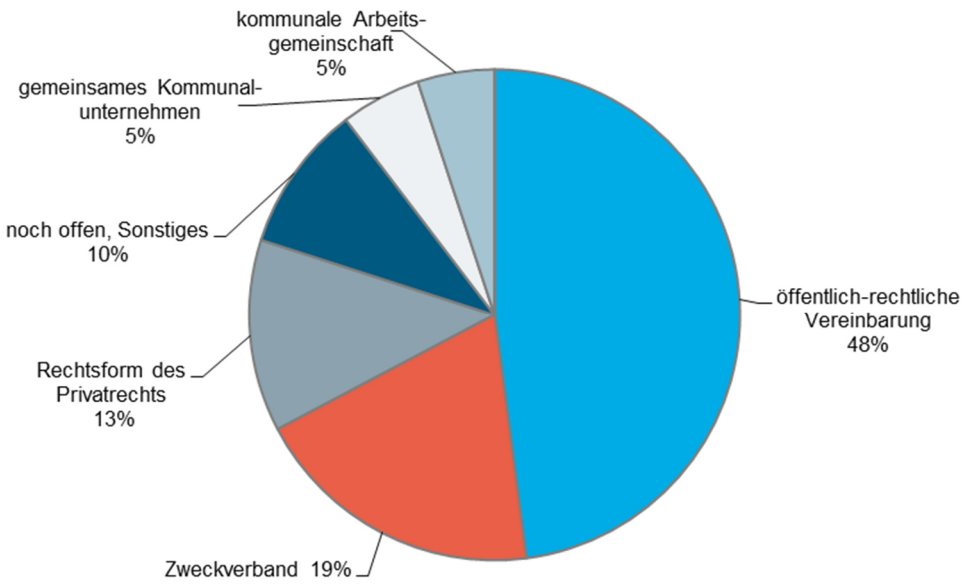
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 beziehungsweise die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte beziehungsweise der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen[6].

[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

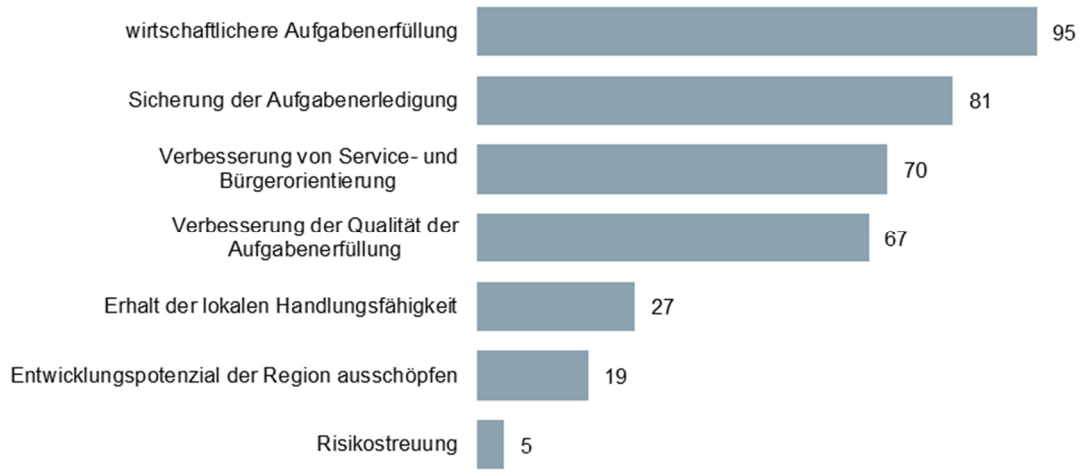


Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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



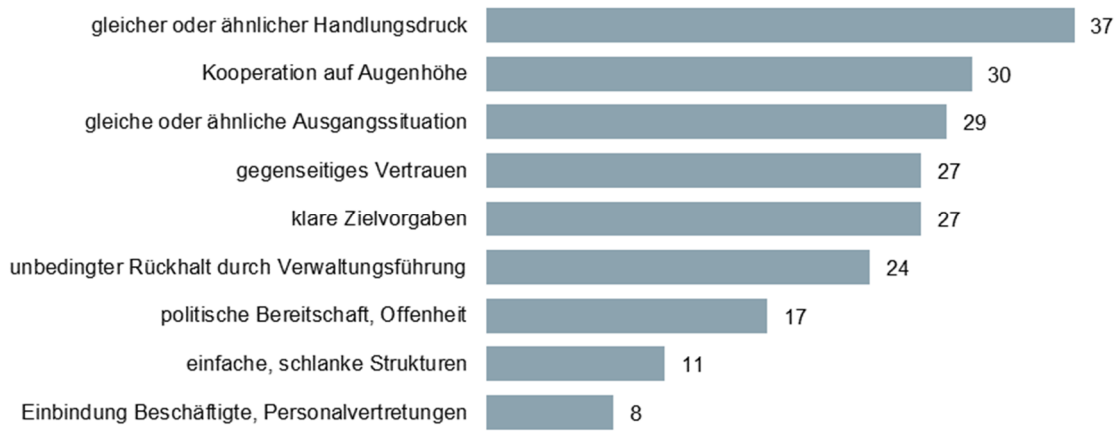
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit beziehungsweise 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 unter anderem mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Kommunen händeringend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Kommunen die noch einzig realisierbare Form der Aufgabenerledigung darstellen.

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

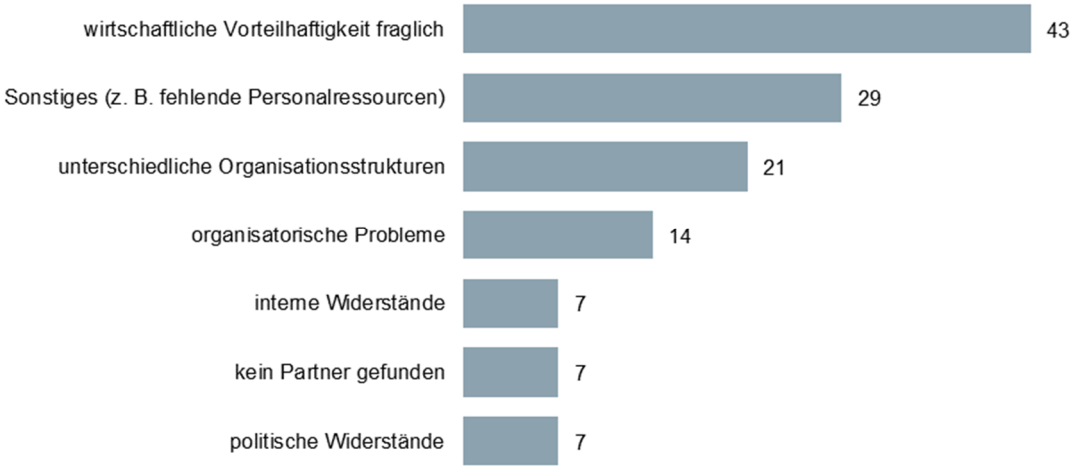


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die gleiche oder ähnliche Ausgangssituation. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. der Rückhalt durch 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 beziehungsweise gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lichtenau

Die Stadt Lichtenau arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und verschiedenen Organisationsformen interkommunal mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung neun interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner unter anderem auf Nachbarkommunen, insbesondere die Stadt Paderborn und die Gemeinde Borchen, sowie auf mehrere Zweckverbände. Hieraus kann gefolgert werden, dass die Größenunterschiede der Partner ebenfalls bei der Stadt Lichtenau von untergeordneter Bedeutung sind.

Die primären Ziele der Stadt Lichtenau bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind die

- Sicherung der Aufgabenerledigung,
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung,
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung sowie
- Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit.

Damit verfolgt die Stadt Lichtenau mit den genannten Zielen mehrheitlich auch die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig genannten Ziele.

Für die Gestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit nutzt die Stadt Lichtenau auch beide dominierenden Formen, und zwar die öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie den Zweckverband. In Lichtenau stellen die vier Zweckverbandsmitgliedschaften rund 45 Prozent der insgesamt umgesetzten Kooperationen. Somit ist diese Rechtsform bei der Stadt Lichtenau deutlich ausgeprägter als in vielen anderen Vergleichskommunen. Daneben bestehen in Lichtenau als weitere Rechtsformen vier öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sowie eine des privaten Rechts. Mit den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen von ebenfalls 45 Prozent ist ein ähnlicher hoher Anteil dieser Rechtsform wie beim Durchschnitt der bisherigen Vergleichskommunen gewählt worden.

Die Kooperation im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft bezieht sich auf die VHS Paderborn, die seit mehr als 70 Jahren Weiterbildung betreibt. Die Stadt Lichtenau ist neben Altenbeken, Bad Lippspringe, Borchen eine kommunale Zweigstelle der VHS Paderborn. Dabei wird für die Bürgerinnen und Bürger in Lichtenau ein eigenes Programm angeboten. Neben der Kernstadt Lichtenau finden laut aktuellem Programm in sechs weiteren Ortsteilen Veranstaltungen statt.

Im Bereich IT/E-Government besteht die Kooperation mit dem Zweckverband Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Information und Datenverarbeitung (GKD), Paderborn. Die Stadt Lichtenau, und zwar der Kernhaushalt, die Stadtwerke Lichtenau GmbH sowie das Abwasserwerk der Stadt Lichtenau, nutzen verschiedenste Dienstleistungen dieses Zweckverbandes. Exemplarisch zu nennen sind die Finanz- beziehungsweise Buchführungssoftware sowie die Straßendatenbank und das Baumkataster. Ebenso werden Leistungen eines Datenschutzbeauftragten des Zweckverbands Kommunales Rechenzentrum Minden- Ravensberg/Lippe (krz), Lemgo in Anspruch genommen. Um Synergieeffekte und damit verbundene Einsparungen zu erzielen, haben die Verbandsversammlungen der beiden Zweckverbände im Juli 2017 die Gründung des

gemeinsamen Zweckverbandes Ostwestfalen-Lippe IT (OWL-IT) beschlossen. Eine weitere Zusammenarbeit im IT-Bereich besteht mit der Gemeinde Borchen. Beide Kommunen haben Vertretungsregelungen für das IT- Personal organisiert.

Die Zusammenarbeit im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabe betrifft die Zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn. Eine Konzentration von vergaberechtlichem Wissen in einer Zentralen Vergabestelle fördert die rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. Daher begrüßt die gpaNRW die Inanspruchnahme einer Zentralen Vergabestelle ausdrücklich. Diese seit 2014 bestehende Kooperation basiert auf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Weitere Ausführungen hierzu, insbesondere eine intensivere Einbindung im Nachtragswesen, enthält der Teilbericht Vergabewesen.

In dem interkommunal weniger genutzten Aufgabenfeld Bürgerbüro, Telefonservice und Postbearbeitung gibt es eine weitere Kooperation mit der Stadt Paderborn. Das Service-Center der Stadt Paderborn übernimmt den telefonischen Service für die zentrale Rufnummer der Stadt Lichtenau während der üblichen Dienststunden.

In dem ebenfalls, zumindest in der Gesamtbetrachtung, interkommunal unterrepräsentierten Bereich des kommunalen Waldbesitzes gab es bisher zwei Kooperationen. Hierzu zählt die Zusammenarbeit mit dem als Zweckverband organisierten Gemeindeforstamtsverband Willebadessen. Die Aufgabenwahrnehmung betrifft die Waldbewirtschaftung und damit insbesondere die Holzvermarktung. Aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben, insbesondere im Hinblick auf die Holzvermarktung, ist zuletzt die Zahl der Kooperationspartner des Gemeindeforstamtsverbandes gestiegen. Eine weitere Kooperation ist aktuell beendet worden. Diese betraf die Beförsterung des kommunalen Waldbesitzes für die Stadt Bad Lippspringe. Bad Lippspringe hat sich diesbezüglich neuorientiert. Im Nachbarkreis Höxter ist eine solche Kooperation zwischen mehreren Kommunen auch anzutreffen.

Die Stadt Lichtenau hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Bis auf die vorgenannte Waldbeförsterung sind keine der bestehenden Kooperationen rückabgewickelt worden.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Stadt insbesondere, dass eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation, ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, eine Kooperation auf Augenhöhe sowie ein gegenseitiges Vertrauen bestehen. Damit nennt die Stadt Lichtenau ebenfalls die drei wichtigsten Erfolgsfaktoren, die von den meisten Kommunen herausgestellt werden.

Die seit August 2019 in Kraft getretene Förderrichtlichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW hat für die Stadt Lichtenau derzeitig keine relevante Bedeutung. Die Förderrichtlinie wird insbesondere nicht als Impuls für neue IKZ-Projekte bewertet. Chancen für neue IKZ-Projekte sieht die Stadt Lichtenau vielmehr mit dem Ausbau der Digitalisierung sowie der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren. Kritisch bewertet die Stadt Lichtenau, ebenso wie viele Kommunen, die weiterhin bestehende Umsatzsteuerproblematik für Dienstleistungen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten.

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 70 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Stadt Lichtenau.

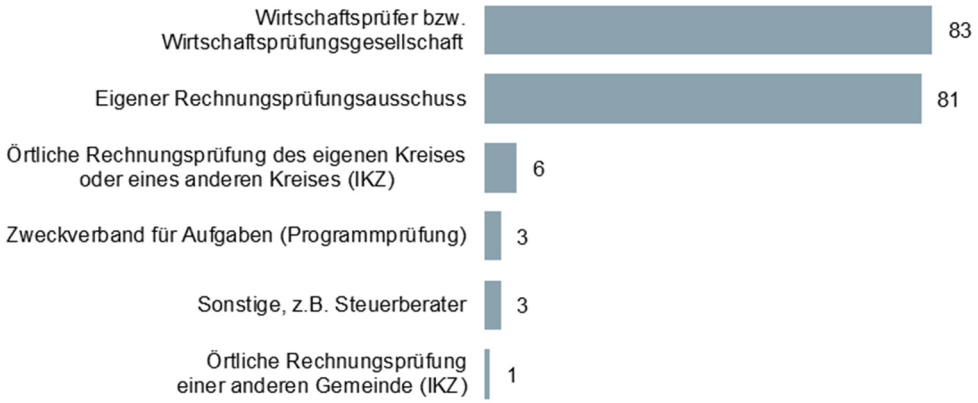
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

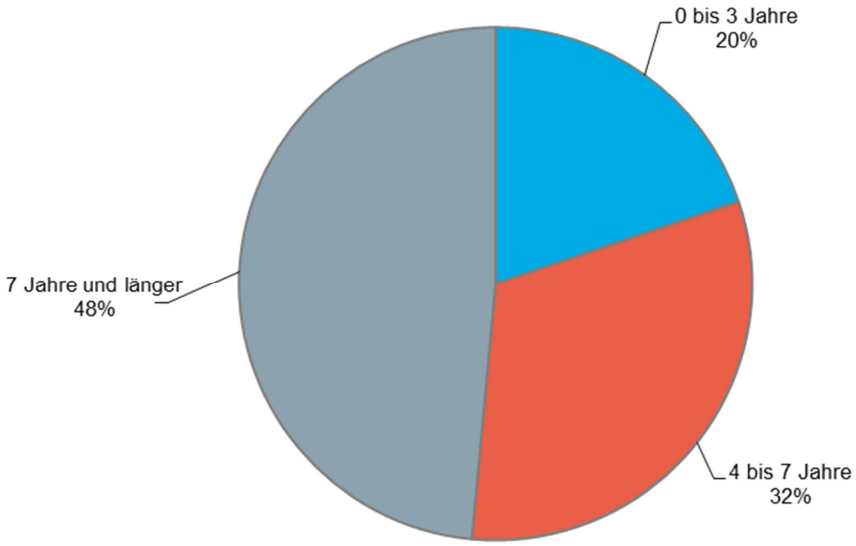
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 58 von 70 Kommunen (83 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (6 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von der **Örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises** wahrgenommen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) 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

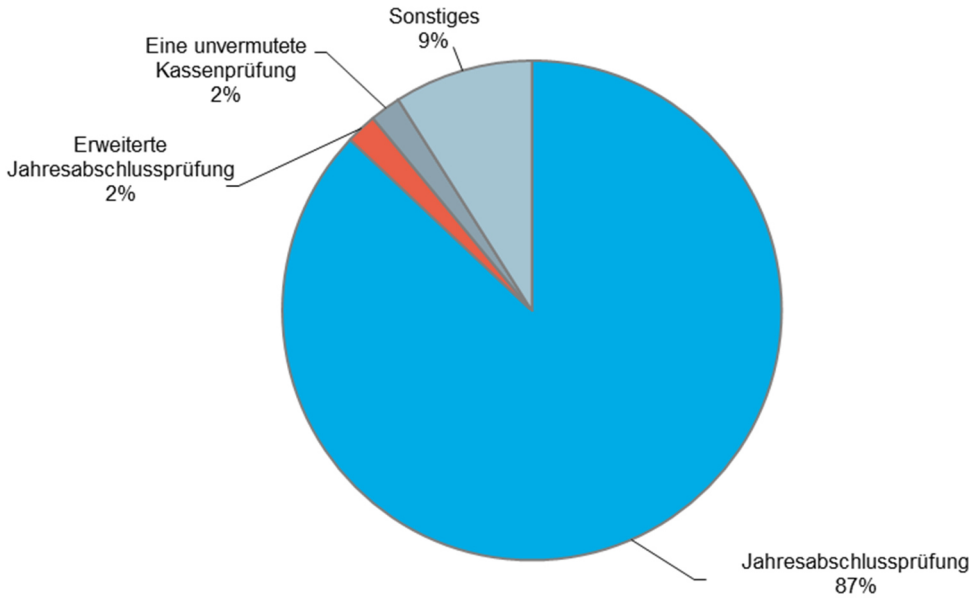


Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rund 48 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der

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

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,[7] gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720[8] 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.

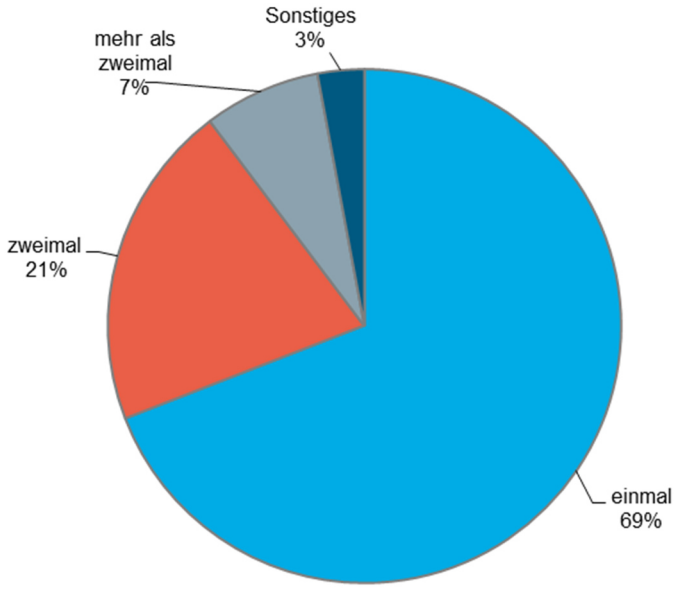
[7] Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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



- 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 Prüfungsleitlinien[9] 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.

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

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lichtenau

In der Stadt Lichtenau werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages wahrgenommen. Acht von zehn Kommunen beauftragen ebenfalls eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

Die erstmalige Beauftragung der derzeitig in Lichtenau tätigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2019. Die zuvor durchführende Prüfungsgesellschaft, die seit 2007 und zuletzt den Jahresabschluss 2018 sowie den Gesamtabschluss 2018 geprüft hatte, wurde nicht erneut beauftragt. Die Stadt Lichtenau ist hier einer seinerzeitigen Empfehlung der gpaNRW für einen Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gefolgt. Die nunmehr seit dem Jahresabschluss 2019 tätige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wurde ebenfalls mit Prüfung der Jahresabschlüsse 2021 bis 2023 beauftragt. Die Stadt weist darauf hin, dass die Prüfung des Jahresabschlusses 2022 durch einen anderen Wirtschaftsprüfer dieser Gesellschaft vorgenommen wird.

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Lichtenau 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 Stadt Lichtenau entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und -prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lichtenau 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			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Lichtenau, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin hoch. Hierzu tragen, trotz überwiegend erzielter Jahresüberschüsse, insbesondere die hohe Verschuldung, die geringe Eigenkapitalausstattung sowie die zukünftigen Plandefizite bei. Im Betrachtungszeitraum haben durchgängig aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten bestanden. Nach den Haushaltssatzungen hat die Stadt von 2017 bis einschließlich 2023 jeweils eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant.

Der in der letzten Prüfung festzustellende positive Trend bei den **Jahresergebnissen** mit rückläufigen Defiziten und einem erstmalig in 2016 wieder erwirtschafteten Überschuss setzt sich fort. In diesem, ab 2017 beginnenden Betrachtungszeitraum, erzielt die Stadt Lichtenau mit einer Ausnahme bis 2021 Überschüsse. Hiermit hat sie eine Ausgleichsrücklage von 3,2 Mio. Euro Ende 2021 aufbauen können. Lichtenau profitiert, wie bei viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Die bei den Kommunen durch die COVID-19-Pandemie in 2020 verursachten Minderträge und Mehraufwendungen werden von den Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgefedert und teilweise vollständig kompensiert. Nach den städtischen Ermittlungen verbleiben für 2020 und 2021 noch finanzielle Belastungen. Die Stadt isoliert diese nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG). Ohne diese entsprechenden außerordentlichen Erträge hätte Lichtenau für 2020 und 2021 noch geringfügige Jahresüberschüsse darstellen können.

In dem Haushaltsplan 2023 sind bis einschließlich 2026 weiterhin außerordentliche Erträge veranschlagt, nunmehr nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG). Es verbleiben trotzdem geplante Jahresdefizite. In der **Haushaltsplanung** bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder Ereignisse aus, die für sie nicht absehbar oder kaum planbar sind. Dies gilt unter anderem für den Ukraine-Krieg, inklusive der Mehraufwendungen für die Energieversorgung, die allgemeine Inflation, die Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie zum Teil noch immer für die Corona-Pandemie. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung.

Die Stadt Lichtenau kann im Kernhaushalt den bisherigen Verzehr des unterdurchschnittlichen **Eigenkapitals** stoppen. Durch vier erwirtschaftete Jahresüberschüsse hat Lichtenau Eigenkapital moderat aufbauen können. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung weiterhin niedrig. Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes sind in allen Jahren weit unterdurchschnittlich. Diese geringe, prägende Eigenkapitalausstattung des Kernhaushaltes ist für die ebenfalls unterdurchschnittliche Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene verantwortlich.

Spiegelbildlich zum niedrigen Eigenkapital hat die Stadt Lichtenau eine hohe **Verschuldung**. Im gesamten Vergleichszeitraum von 2017 bis 2021 weist die Stadt interkommunal hohe einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf. Der Kernhaushalt zeigt in allen Jahren eine höhere Verschuldung als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. In diesem Kontext sind die hierfür mitursächlichen Investitionen im Bau von Windenergieanlagen und ebenso das Großprojekt „KlimaCampus“ zu nennen.

Die **Altersstruktur** des kommunalen **Gebäude- und Verkehrsflächenvermögens** ist unausgeglichen. Der Immobilienbestand zeigt anhand bilanzieller Daten mehrheitlich eine Überalterung. In Lichtenau bestehen bei den Schulen sowie den Feuerwehrgerätehäusern hohe Investitions- und Finanzierungsbedarfe. Die Verkehrsflächen weisen ein noch kritischeres Bild auf. Sie haben bereits 90 Prozent der festgelegten Nutzungsdauer überschritten. Dieses lässt auch hier zukünftig erhöhte Investitions- und Finanzierungsbedarfe erwarten.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Lichtenau liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** nur zum Teil rechtzeitig vor. Die Haushaltspläne werden zwischen Dezember des Vorjahres und März des laufenden Jahres beschlossen. Damit verfügt die Stadt zu Beginn des Jahres mehrfach nicht über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und insoweit auch nicht über die notwendigen Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Ein solches, standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sollte die Stadt zusammen mit einem entsprechenden Berichtswesen zur aktiven Haushaltssteuerung aufbauen. Die Jahresabschlüsse sind jeweils fristgerecht festgestellt.

Die Analyse der kommunalen Haushaltssteuerung zeigt, dass die Stadt die gestiegenen Aufwendungen zu einem deutlichen Anteil kompensieren kann. Dieses gelingt ihr ab dem letzten Jahresabschluss 2021 und mit dem Haushaltsplan 2023 für die Zukunft nicht mehr.

Bei der Stadt Lichtenau werden Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven und im investiven Bereich umfassend genutzt. Interkommunal sind sie in fast allen Vergleichsjahren weit überdurchschnittlich. In Lichtenau werden letztendlich im Durchschnitt nur etwa 40 Prozent der fortgeschriebenen investiven Ansätze in Anspruch genommen.

Bei der Stadt Lichtenau erfolgt die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen bestehen nicht. Es sollten grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festgelegt werden. Es fehlt an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

Die Stadt verfolgt nach eigener Aussage ein sicherheitsorientiertes Kredit- und Anlagemanagement. Die Stadt hat sich bisher jedoch keinen schriftlichen Handlungsrahmen gegeben, welcher die strategischen Zielvorgaben und operative Verfahrensvorgaben festlegt. Einen solchen Rahmen sollte Lichtenau beispielsweise in Gestalt einer Richtlinie oder Dienstanweisung schaffen.

Die Vorgaben kann Lichtenau auf die wesentlichen Inhalte beschränken. Die grundlegenden Aspekte, die für ein Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auch auf das städtische Anlagemanagement übertragbar. Auch diesbezüglich sollte die Stadt strategische Rahmenbedingungen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie festhalten. Insbesondere bietet es sich für Lichtenau an, ebenso Festlegungen über die Weitergabe von Krediten oder Liquidität an städtische Ausgliederungen zu treffen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Lichtenau 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2022	bekannt gemacht	noch offen		HPl
2023	bekannt gemacht			HPl

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW war generell 2016. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2017.

Eine tiefergehende Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2021. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Planung bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Gesamtabschlüsse liegen bis einschließlich 2018 vor. Die Stadt Lichtenau hat hierbei die gesetzliche Vereinfachungsregelung genutzt. Dem Gesamtabschluss 2018 sind die Entwurfsfassungen der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017 beigefügt. Nach den Berechnungen der Stadt für die Jahre 2019 bis 2021 werden die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses gemäß § 116a GO NRW erfüllt. Die Stadt verzichtet vor diesem Hintergrund auf die Aufstellung von Gesamtabschlüssen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Lichtenau hat nach sämtlichen Haushaltssatzungen für das entsprechende Jahr Defizite und zugleich eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Aufgrund Letzteres haben im gesamten Betrachtungszeitraum jeweils aufsichtsrechtliche Genehmigungspflichten bestanden.

- Nach den Jahresabschlüssen weist die Ausgleichsrücklage fast kontinuierlich steigende Bestände auf. Mithilfe von vier Jahresüberschüssen sowie außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG hat die Ausgleichsrücklage einen nennenswerten Bestand von 3,2 Mio. Euro Ende 2021 erreicht.

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 Lichtenau 2017 bis 2023

Haushaltsstatus	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X	X		X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt			X				
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage						X	X

* Basis: 2017 bis 2021 Jahresabschlüsse, ab 2022: Haushaltsplan

Die Haushaltswirtschaft der **Stadt Lichtenau** unterliegt auf Basis der beschlossenen Haushaltssatzungen seit 2017 ununterbrochen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten gemäß § 75 Abs. 4 GO NRW. Es ist für das jeweilige Haushaltsjahr wegen fehlender oder nicht ausreichender Ausgleichsrücklagebestände durchgängig eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant gewesen. Diese ist jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Paderborn genehmigt worden. Seit dem Haushaltsplan 2021 sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG veranschlagt, die das Jahresdefizit verringern.

In dem analysierten Haushalt 2023 plant die Stadt durchgängig bis einschließlich 2026 mit deutliche Defiziten und zugleich ab 2023 jeweils die allgemeine Rücklage zu reduzieren. Weiterhin sind bis 2026 erhebliche außerordentliche Erträge aus der Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges zwischen 1,1 Mio. Euro und 0,7 Mio. Euro angesetzt. Hierdurch kann die Stadt eine planerische Unterschreitung der Schwellenwerten zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW darstellen.

Die Jahresabschlüsse fallen gegenüber den Haushaltsplänen in allen Jahren besser aus. Bis auf 2019 kann jeweils ein Überschuss realisiert werden. Dieses spiegelt sich in einem durchgängig verbesserten Haushaltsstatus wider.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lichtenau 2017 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	833	1.227	-649	481	712
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	1.408	2.635	1.986	2.468	3.179
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	27.366	26.970	26.970	26.970	26.970
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	**positives Ergebnis**	**positives Ergebnis**	**2,19**	**positives Ergebnis**	**positives Ergebnis**

* 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 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.

In der letzten überörtlichen Prüfung waren in den sieben geprüften Jahren bis auf 2016 alle Ergebnisse negativ. Daraus ergibt sich ein deutliches Jahresdefizit von 1,1 Mio. Euro im Durchschnitt. Hierbei kann jedoch ein positiver Trend ab 2012 mit zumindest rückläufigen Defiziten und nach 2007 erstmalig wieder in 2016 ein Überschuss festgestellt werden.

Diese erfreuliche Entwicklung setzt sich im Betrachtungszeitraum fort. Mit Ausnahme von 2019 kann die Stadt Lichtenau jeweils Überschüsse erwirtschaften, zu denen auch Sonder- und Einmaleffekte beigetragen haben. Daraus ermittelt sich für die fünf betrachteten Jahresabschlüsse per Saldo ein Überschuss von 2,6 Mio. Euro. Somit kann der bisherige Eigenkapitalverzehr nicht nur gestoppt, sondern mithilfe dieser Überschüsse das Eigenkapital und damit auch die Ausgleichsrücklage aufgebaut werden. Ende 2021 weist die Ausgleichsrücklage einen nennenswerten Bestand von 3,2 Mio. Euro auf und erreicht damit fast das Niveau der Eröffnungsbilanz 2007 von 3,3 Mio. Euro. Hierbei ist jedoch auf die Ergebnisentlastung durch die in 2020 und 2021 gebuchten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG von rund 460.000 Euro und circa 660.000 Euro hinzuweisen. Auch ohne diese wären die Jahresabschlüsse mit geringfügigen Überschüssen noch originär ausgeglichen.

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen über die Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Dieses hat in Lichtenau wegen vorhandener Ausgleichsrücklagenbestände bisher keine Relevanz. Das kann sich für die zukünftigen Jahre jedoch anders darstellen, sofern anstatt der durchgängig geplanten Defizite Überschüsse erwirtschaftet werden können.

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-2.391	-2.083	-2.681	-1.087	-571
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	788	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	26.970	25.675	22.995	21.908	21.337 (15.808)
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	-1.294	-2.681	-1.087	-571
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,00	0	0	0	0 (-5.529)
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	4,80	10,44	4,73	2,61
Fehlbetragsquote in Prozent	**7,93**	**7,50**	**10,44**	**4,73**	**2,61**

() Resultat bei einer möglichen, vollständigen erfolgsneutralen Ausbuchung der tatsächlichen sowie kalkulierten Bilanzierungshilfen nach dem NKF-CIG beziehungsweise NKF-CUIG gegen die allgemeine Rücklage

Die Stadt Lichtenau wendet die Regelungen des NKF-CIG beziehungsweise des NKF-CUIG an, insbesondere die Ermittlung der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges, die Buchung als außerordentlichen Ertrag sowie die Bilanzierungshilfe. Nach dem Haushaltsplan 2023 hat die Stadt von 2023 bis 2026 jährlich außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG angesetzt. Sie betragen 1,1 Mio. Euro für 2023 und im Übrigen jährlich

0,7 Mio. Euro. Wegen des Plandefizits 2022 und des für 2023 erwarteten hohen Fehlbedarfes wird die Ausgleichsrücklage bereits in 2023 vollständig aufgezehrt sein. Im selben Jahr setzt sich der geplante kritische Eigenkapitalverzehr mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage fort. Für die Jahre 2022 bis 2026 summieren sich die Fehlbedarfe auf beachtliche 8,8 Mio. Euro. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG wären es 13,2 Mio. Euro.

Nach aktuellen Angaben der Stadt zeichnet sich für das Jahr 2022 ein deutlich besseres Ergebnis als geplant ab. Das Defizit wird sich auf einen kleineren sechsstelligen Betrag verringern.

Die Stadt hat für das Jahr 2026 eine Entscheidung zum Umgang mit der Bilanzierungshilfe zu treffen. Nach § 6 NKF-CUIG kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht oder über bis zu 50 Jahre erfolgswirksam abgeschrieben werden. Durch dieses im Dezember 2022 in Kraft getretene Änderungsgesetz ist der Isolierungszeitraum verlängert worden. Er umfasst nunmehr das Haushaltsjahr 2023 inklusive der mittelfristigen Planung bis 2026. Außerdem hat eine Isolierung von Haushaltsbelastungen durch den Ukraine-Krieg inklusive von Mehraufwendungen für die Energieversorgung zu erfolgen. Zum aktuellen Zeitpunkt beabsichtigt die Stadt ergebniswirksame Abschreibungen über bis zu 50 Jahre.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Nach den Jahresabschlüssen konnte die Stadt Lichtenau mit einer Ausnahme jeweils Überschüsse erwirtschaften. Lichtenau profitiert hierbei, wie die meisten Kommunen, von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die COVID-19-Pandemie sowie die Folgen des Ukraine-Krieges führen ab 2020 auch für die Stadt Lichtenau zu finanziellen Belastungen. Nach dem Jahresabschluss 2021 ist der Haushalt strukturell defizitär.

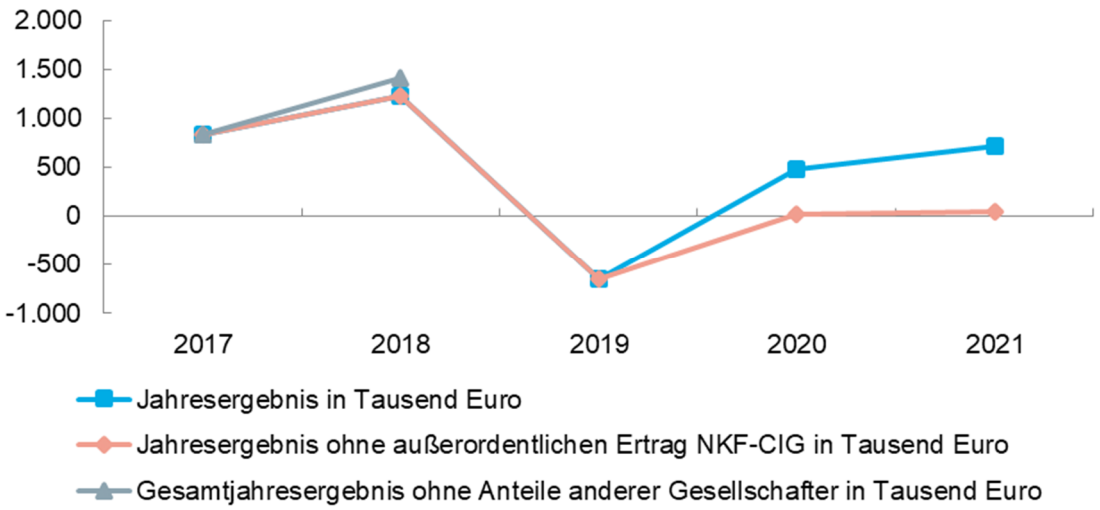
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Tausend Euro 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis PLAN	-1.147	-1.265	-1.316	-2.064	-1.299
Jahresergebnis IST	833	1.227	-649	481	712
Abweichung	1.980	2.492	667	2.545	2.011

Die Stadt Lichtenau erzielt in allen Jahresabschlüssen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils bessere Ergebnisse. Diese Verbesserungen sind mit Ausnahme von 2019 erheblich.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2021



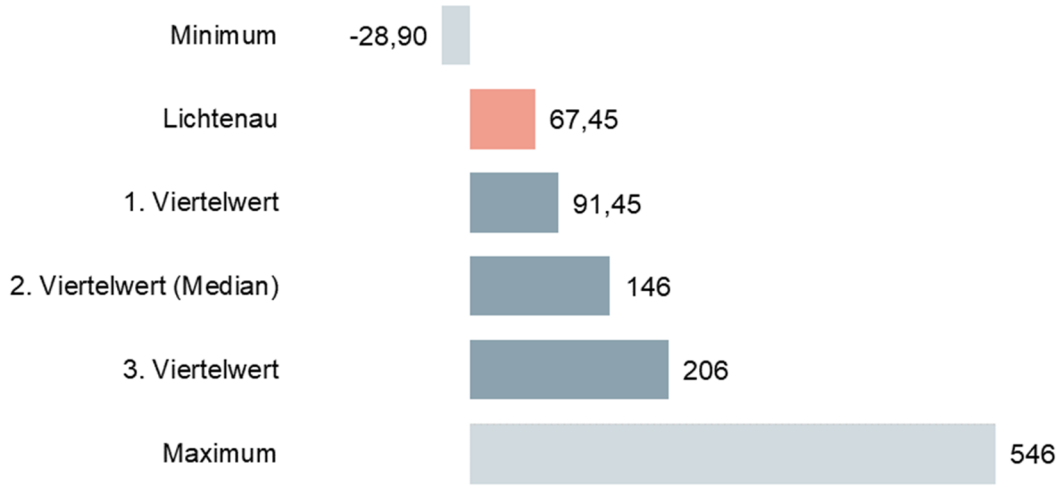
Nach dem NKF-CIG hat die Stadt Lichtenau die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich vordergründig und formell das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG zeigt das tatsächliche Resultat der Kommune auf.

Zum Vollkonsolidierungskreis für den Gesamtabschluss gehören das Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Lichtenau, die Technologiezentrum Lichtenau GmbH sowie die Stadtwerke Lichtenau GmbH. Die Ergebnisse des Kernhaushaltes prägen, wie in den meisten Kommunen, die Konzernergebnisse nach den Gesamtabschlüssen. Insoweit gibt es, auch nach der Aufwands- und Ertragskonsolidierung zwischen den Konzernbereichen, keine wesentlichen Abweichungen zwischen den Ergebnissen der beiden letzten Gesamtabschlüsse und denen des Kernhaushaltes. Für 2022 zeichnet sich auskunftsgemäß eine positive Ertrags- und Ergebnisentwicklung bei der Stadtwerke Lichtenau GmbH ab. Damit wird die Gesellschaft einen höheren Anteil an dem gesamtstädtischen Jahresergebnis haben.

Zu den Jahresergebnissen und den Überschüssen beim Kernhaushalt haben die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Hierzu zählen besonders steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer bei einem vergleichsweise konstanten Gewerbesteuerniveau. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer steigen mit Ausnahme des Corona-bedingten Rückgangs in 2020 grundsätzlich stetig an. Für den Eckjahrevergleich 2017 und 2021 ergibt sich für sie eine Zunahme um rund 20 Prozent beziehungsweise um 0,9 Mio. Euro auf 5,2 Mio. Euro. Bei einem seit 2011 unveränderten Hebesatz zeigen die Gewerbesteuererträge einen ebenfalls positiven Trend und steigen fast kontinuierlich von 5,4 Mio. Euro auf 5,9 Mio. Euro. Eine Ausnahme hiervon ist der Einbruch in 2019 auf 4,4 Mio. Euro. Dieser ist maßgeblich für das einzige negative Jahresergebnis im Betrachtungszeitraum verantwortlich, weil ansonsten das Aufwandsniveau gegenüber 2018 relativ konstant geblieben ist. Ein nennenswerter Corona-bedingter Gewerbesteuerrückgang ist bei der Stadt Lichtenau in 2020 und 2021 nicht zu verzeichnen. Insoweit fällt die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von rund 180.000 Euro relativ niedrig aus. Positive Einmal- und Sondereffekte, exemplarisch Nachzahlungen für mehrere Jahre, haben die Gewerbesteuer ebenfalls beeinflusst.

An außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG sind in den Jahresabschlüssen circa 460.000 Euro in 2020 und rund 660.000 Euro in 2021 gebucht worden. Werden diese außer Betracht gelassen, verbleiben dennoch geringfügige Überschüsse und insoweit originär ausgeglichene Haushalte. Hierbei steht dem deutlich gestiegenen Niveau bei den ordentlichen Erträgen ein gleichsam deutlich höheres Aufwandsniveau gegenüber, unter anderem bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, den Transfer- sowie den Personalaufwendungen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Lichtenau kann im Jahresabschluss 2021 einen Überschuss ausweisen. Dieser fällt bei über drei Viertel der Kommunen jedoch höher aus. Das gilt auch bei einem Vergleich ohne die außerordentlichen Erträge nach den NKF-CIG. Danach ergibt sich für Lichtenau ein Jahresergebnis von rund zwei Euro je Einwohner. Der 1. Viertelwert liegt bei circa 70 Euro.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017 bis 2021

Jahr	Lichtenau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	78,39	-288	-13,21	53,73	104	622	33
2018	116	-80,26	49,73	115	199	926	33
2019	-61,01	-156	24,76	95,13	143	922	33

Jahr	Lichtenau	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
2020	45,55	-184	26,77	77,18	132	312	33
2021	67,45	-28,90	91,45	146	206	546	25

Die einwohnerbezogenen Jahresergebnisse von Lichtenau bewegen sich in einer nennenswerten, aber nicht ungewöhnlichen Bandbreite. Erfreulicherweise kann die Stadt bis auf ein Jahr Überschüsse erwirtschaften. Diese positive Entwicklung basiert insbesondere auf der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Hiervon profitieren die Stadt Lichtenau und die Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Das spiegelt sich in den grundsätzlich steigenden Viertelwerten wider. Nach anfänglich interkommunal überdurchschnittlichen und dann unauffälligen Werten von Lichtenau sind diese seit 2019 erkennbar unterdurchschnittlich.

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 Haushaltsituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis.** Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Tausend Euro	712
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Tausend Euro	-9.137
Saldo Sondereffekte in Tausend Euro	1.388
Bereinigtes Jahresergebnis in Tausend Euro	-9.814
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Tausend Euro	8.108
Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro	**-1.706**

Das strukturelle Ergebnis 2021 fällt mit einem Defizit von 1,7 Mio. Euro erheblich ungünstiger aus als das tatsächlich positive Jahresergebnis von 0,7 Mio. Euro. Für diese Abweichung sind

unter anderem die überdurchschnittlichen Erträge aus der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer ursächlich. Weiterhin haben wir Sondereffekte bereinigt, die per Saldo das Jahresergebnis begünstigt haben. Zu diesen Sondereffekten zählen unter anderem die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG, die von der Stadt ermittelten weiteren pandemiebedingten Belastungen, die teils deutlichen Schwankungen bei den Grundstücksverkaufserträgen, den Rückstellungen, den Wertberichtigungen sowie den Holzverkaufserlösen. Darüber hinaus haben wir die temporären, schwankenden Erträge, Aufwendungen und insoweit auch den städtischen Eigenanteil beim Breitbandausbau bereinigt. Dagegen hat die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von 0,2 Mio. Euro aufgrund des überschaubaren Betrages keine relevante Auswirkung.

Strukturell ist der Haushalt auch weiterhin nicht ausgeglichen.

Das ganze Ausmaß und die zeitliche Dauer der Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg können aktuell allenfalls vorsichtig prognostiziert werden. Die Steuerschätzung aus Oktober 2022 sowie die Orientierungsdaten für 2023 zeigen Zuversicht auf der Einnahmenseite. Zugleich bestehen deutlich Herausforderungen durch die Steigerungen auf Ausgabenseite. Die weitere Entwicklung bleibt daher kritisch und aktiv zu begleiten.

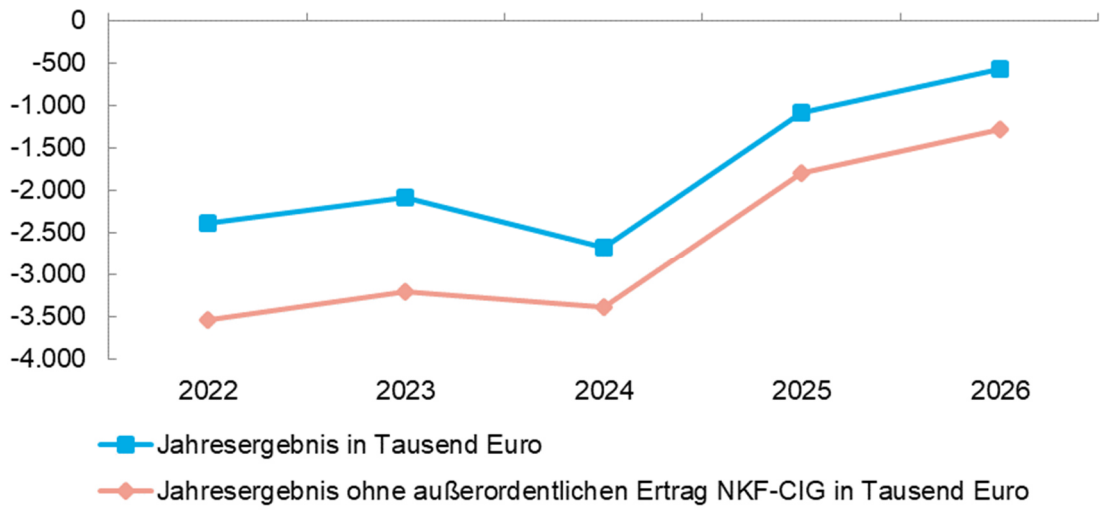
In diesem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz, die Schlüsselzuweisungen sowie in 2020 die Gewerbesteuerausgleichsleistung. Die Ertragskraft von Lichtenau hat sich im Betrachtungszeitraum grundsätzlich positiv entwickelt. Hier profitiert die Stadt, wie die meisten Kommunen, von der guten konjunkturellen Entwicklung mit überwiegend steigenden Erträgen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Lichtenau hat in allen Jahren Schlüsselzuweisungen erhalten. Insoweit besteht eine entsprechende Abhängigkeit vom Finanzausgleich. Die einwohnerbezogene Ertragskraft von Lichtenau steigt, bis auf den gewerbesteuerbedingten Rückgang in 2019, fast kontinuierlich von 1.395 Euro in 2017 auf 1.586 Euro in 2021. Im Durchschnitt sind es rund 1.480 Euro je Einwohner. Interkommunal bewegt sich die Ertragskraft der Stadt Lichtenau in den Vergleichsjahren vielfach im Bereich des zweiten Viertelwerts (Medians) und ist insoweit unauffällig. 2019 gehört Lichtenau jedoch zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Ertragskraft.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Lichtenau plant nach dem aktuellen Haushalt 2023 bis 2026 jeweils negative Jahresergebnisse mit überwiegend deutlichen Defiziten. Hierbei sind durchgängig außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG veranschlagt. Der Haushalt ist darüber hinaus insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.

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 Lichtenau in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Stadt Lichtenau** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein nennenswertes Defizit von rund 570.000 Euro. Diese Planung beinhaltet außerordentliche Erträge durch die Isolierung von Schäden nach dem NKF-CUIG von 1,1 Mio. Euro in 2023 und jeweils rund 710.000 Euro bis 2026. Sie verringern die originären Plandefizite (roter Graph).

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 Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	1.581	1.785	204	2,5
Gewerbesteuer	5.874 (5.396)	6.732	858 (1.336)	2,8 (4,5)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.216 (4.898)	6.451	1.235 (1.553)	4,3 (5,7)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	637 (519)	700	63,06 (181)	1,9 6,1
Schlüsselzuweisungen	2.608 (2.352)	3.528	920 (1.176)	6,2 (8,4)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)	8.812 (7.048)	6.528	-2.284 (-520)	-5,8 (-1,5)

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.399	1.678	279	3,7
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.191 (803)	731	-460 (-71,89)	-9,3 (-1,9)
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	562 (529)	331	-231 (198)	-10,0 (-8,9)
Sonstige ordentliche Erträge	2.168 (1.510)	1.885	-283 (376)	-2,8 (4,5)
Außerordentliche Erträge	664 (0,00)	714	50 (0,00)	1,4 (0,0)
Summe der übrigen Erträge	1.853	1.945	92,19	1,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	7.615 (7.624)	9.203	1.588 (1.579)	3,9 (3,8)
Versorgungsaufwendungen	491	624	133	4,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.700 (5.192)	5.779	79,39 (587)	0,3 (2,2)
Bilanzielle Abschreibungen	2.346 (2.663)	2.673	327 (9,91)	2,6 (0,1)
Steuerbeteiligungen	433 (687)	547	114 (-140)	4,8 (-4,5)
Allgemeine Kreisumlage	5.245 (4.977)	5.628	383 (651)	1,4 (2,5)
Jugendamtsumlage	3.498	3.500	2,26	0,0
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich und ohne Jugendamtsumlage)	1.320	3.223	1.903	19,5
Sonstige ordentliche Aufwendungen	4.881 (2.904)	1.911	-2.969 (-993)	-17,1 (-8,0)
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	325	491	165	8,6

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

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 beziehungsweise 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 beziehungsweise 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 unter Umständen 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.

Nach den Ausführungen im Haushaltsplan 2023 basieren die Planungen für die Jahre 2023 bis 2026 primär auf folgenden Grundlagen: Es sind die Eckpunkte und die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 (GFG 2023) aus August beziehungsweise Oktober 2022 sowie der Orientierungsdatenerlass für 2023 bis 2026 vom 22. November 2022.

1.3.3.1 Erträge

Der geplante Ertragsanstieg bei der **Grundsteuer B** beruht auf den Anpassungen an die gestiegenen fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2022 und GFG 2023 sowie den angesetzten jährlichen Zuwächsen zwischen 0,3 Prozent und 2,0 Prozent. Hierbei werden die Steigerungsraten nach den Orientierungsdaten teilweise über- oder unterschritten.

Die Planung der **Gewerbesteuer** ist in Lichtenau wie in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden. Zu nennen sind die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen sowie die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des aktuellen Ukraine-Krieges. Der nur leicht niedrigere Durchschnittswert spiegelt ein bis auf 2019 weitgehend stabiles Niveau mit vielfach moderaten Zuwächsen wider. Im Besonderen ist die Gewerbesteuersituation in Lichtenau von der Windenergie geprägt und damit von den für diesen Bereich bestehenden zusätzlichen gesetzlichen und teils temporären Regelungen. Exemplarisch sind hier Zahlungen der Betreiber nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zu nennen. Auf Basis von vorläufigen Gewerbesteuererträgen in 2022 von etwa 6,0 Mio. Euro ergeben sich prozentuale Veränderungen bei den Ansätzen zwischen 0,5 Prozent und 6,4 Prozent. Diese liegen bis auf ein Jahr unterhalb der Orientierungsdaten. Vor diesem Hintergrund ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht zu erkennen. Wegen des geplanten Anstiegs besteht ein allgemeines konjunkturelles Risiko bei der Position. Gewerbesteuermindererträge beziehungsweise Haushaltsbelastungen im Sinne des NKF-CUIG hat die Stadt nicht festgestellt und insoweit auch nicht bei den außerordentlichen Erträgen abgebildet.

Nach § 6 EEG 2023 sollen Betreiber von Windenergieanlagen betroffenen Kommunen mit Zuwendungen von 0,2 Cent je kWh eingespeister oder fiktiver Strommenge beteiligen. Die Stadt Lichtenau hat ab 2023 entsprechende Zuwendungen, die über Vereinbarungen zu fixieren sind, eingeplant. Hierbei sind ab 2024 volle Jahresvolumina von anfänglich rund 630.000 Euro auf dann etwa 770.000 Euro in 2026 angesetzt und unter den **sonstigen ordentlichen Erträgen** veranschlagt. Es bleibt abzuwarten, ob diese Planansätze letztendlich realisiert werden können. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist hieraus jedoch nicht abzuleiten.

Die **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** plant Lichtenau anhand der Modellrechnung zum GFG 2023, die hier den endgültigen Festsetzungen entspricht, sowie der

individuellen Schlüsselzahlen[10]. Für 2023 sind Mindererträge nach dem NKF-CUIG von rund 340.000 Euro ermittelt und isoliert. Bei der Mittelfristplanung hat die Stadt die Orientierungsdaten des Landes übernommen. Im Eckjahresvergleich zu 2021 sieht Lichtenau für 2026 zusätzliche Erträge aus beiden Gemeindeanteilen von insgesamt 1,3 Mio. Euro vor.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** entspricht der Ansatz 2023 von 3,3 Mio. Euro den endgültigen Festsetzungen des GFG 2023. Für 2024 und 2025 sind Gewerbesteuersondereffekte berücksichtigt und damit geringere Zuweisungen geplant. Der Ansatz 2026 von 3,5 Mio. Euro liegt unterhalb des Betrages, der sich aus einer Übernahme der Orientierungsdaten ab 2023 ergibt.

Der Rückgang bei den weiteren **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** beträgt per Saldo 2,3 Mio. Euro. Er resultiert insbesondere aus dem Breitbandausbaus, der sich in der Ergebnisrechnung mit den Bundes- und Landeszuwendungen sowie den Aufwendungen primär in den Jahren 2021 bis einschließlich 2023 niederschlägt. Im Jahresabschluss 2021 sind hierfür Zuwendungen von 1,5 Mio. Euro und Aufwendungen von fast 2,0 Mio. Euro enthalten. Beim Produktbereich 05 Soziale Leistungen ist für 2026 ein Anstieg um rund 160.000 Euro geplant. Für die Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ist gegenüber 3,3 Mio. Euro in 2021 ein leicht geringeres Niveau von rund 3,1 Mio. Euro kalkuliert. Bei den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen ist eine Zunahme von 1,9 Mio. Euro auf 2,3 Mio. Euro in 2026 geplant. Dieses betrifft insbesondere die Realschule.

Der Anstieg bei den **öffentlich-rechtliche Leistungsentgelten** resultiert hauptsächlich aus der Neukalkulation und Anhebung der Nutzungsentgelte für Flüchtlingsunterkünfte. Gegenüber circa 110.000 Euro im Jahresabschluss 2021 sind für 2023 bis 2026 mit durchgängig rund 450.000 Euro erheblich höhere Beträge veranschlagt. Diese stehen im Kontext zu den Aufwendungen für die Betreuung von Geflüchteten und insbesondere den kalkulierten höheren Zuschussbedarfen im Bereich der Asylbewerberleistungen. Für den Rückgang der **privatrechtlichen Leistungsentgelte** ist der Forstbereich mit den Holzvermarktungserlösen verantwortlich. Im Jahr 2021 sind, bedingt durch die Käferkalamitäten, höhere Holzverkäufe und damit Mehrerträge von etwa 530.000 Euro erzielt worden. Diese sind als Sondereffekte berücksichtigt. Ab 2023 kalkuliert die Stadt Holzerlöse von rund 70.000 Euro jährlich.

Die niedrigeren **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** betreffen unter anderem die um rund 100.000 Euro geringeren Erstattungen der Stadtwerke Lichtenau GmbH. Die geringeren **sonstigen ordentlichen Erträge** belasten das Erreichen des Haushaltsausgleiches. In diesen Positionen sind anteilig zu bereinigende Sondereffekte enthalten, wie sie ebenfalls in Lichtenau festzustellen sind. Diese und das Volumen sind üblicherweise zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht bekannt. Hierzu zählen unter anderem deutlich schwankende Erträge aus der Auflösung oder Reduzierung von Rückstellungen, den Wertberichtigungen sowie den Grundstückserlösen. Die rückstellungsbezogenen Erträge sind zudem aufwandsseitig durch zum Teil deutlich variierende Zuführungen tangiert.

Bei den **außerordentlichen Erträgen** handelt es sich um die Buchungen der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG beziehungsweise NKF-CUIG. Im Haushaltsplan 2023 hat die Stadt entsprechende Erträge von 1,1 Mio. Euro für 2023 und jeweils 0,7 Mio. Euro von 2024 bis 2026

[10] 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.

veranschlagt. Diese außerordentlichen Erträge sind keine Erträge einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Haushaltswirtschaft und werden auch insoweit von uns als Sondereffekte bereinigt.

Planungen unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dieses 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 insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes, die verteilbare Schlüsselmasse, die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sowie laufende Klageverfahren der kreisfreien Städte bedeuten eine wesentliche Ungewissheit. Über diese allgemeinen Risiken hinaus ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei einzelnen Ertragsarten der Stadt Lichtenau nicht erkennbar. Beispielsweise wären dieses fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsgrundlagen.

1.3.3.2 Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** hat die Stadt für 2023 eine Tarifsteigerung von 8,0 Prozent für die Beschäftigten eingeplant. Bei den Beamtenbesoldungen sind die feststehenden Zuwächse um 2,8 Prozent berücksichtigt worden. Darüber hinaus sind ab 2023 Aufwendungen für zusätzliche 8,0 Vollzeit-Stellen bei den Tarifbeschäftigten sowie 2,0 Vollzeit-Stellen bei den Beamten geplant. Damit liegt das für 2023 kalkulierte Gesamtvolumen von 9,2 Mio. Euro beachtlich um 20,6 Prozent über dem Ergebnis 2021 von 7,6 Mio. Euro. Für die Jahre 2024 bis 2026 stagniert jedoch das Gesamtvolumen bei 9,2 Mio. Euro. Bei den Versorgungskassenbeiträgen sind Zuwächse zwischen 1,4 Prozent bis zu 1,7 Prozent angesetzt. Bei den wesentlichen Personalaufwandspositionen liegen die jährliche Steigerungen unter 1,0 Prozent. Ohne konkrete personalbezogene Konsolidierungsmaßnahmen werden Steigerungsraten von 1,0 Prozent oder geringer voraussichtlich nicht einzuhalten sein. Nach den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus August 2022 werden für 2024 und 2025 prozentuale Steigerungen von bis zu 3,1 Prozent erwartet. Vor diesem Hintergrund sowie den eingetretenen Entgelt- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre sieht die gpaNRW in der Planung der mittelfristigen Personalaufwendungen bis 2026 ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Auskunftsgemäß sind in Lichtenau zuletzt Tarif- und Besoldungssteigerungen nicht vollständig zum Tragen gekommen, weil freie Stellen teilweise nicht oder erst später besetzt wurden.

Die **Versorgungsaufwendungen** schwankten in den Jahren 2017 bis 2021 beachtlich zwischen 310.000 Euro in 2017 und 1,1 Mio. Euro in 2019. Hierfür sind insbesondere Versorgungskassenbeiträge sowie Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger verantwortlich. Schwankungen sind bei den Kommunen in unterschiedlicher Intensität anzutreffen. Das Jahr 2021 stellt mit circa 490.000 Euro zugleich das durchschnittliche Ergebnis der bisherigen Jahresabschlüsse. Für 2023 sind mit rund 610.000 Euro deutlich höhere Aufwendungen geplant. Bei den geringen Steigerungsraten von unter 1,0 Prozent bis 2026 und den nicht geplanten Zuführungen ist fraglich, ob der Planansatz 2026 auskömmlich sein wird. Daraus kann ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht zwangsläufig abgeleitet werden.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** variieren nach den Jahresabschlüssen deutlich, wobei die beiden letzten Jahre 2020 und 2021 mit 5,2 Mio. Euro und 5,7 Mio. Euro ein

erkennbar höheres Niveau aufweisen. Die Entwicklung wird insbesondere von den schwankenden Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen beim Infrastrukturvermögen beeinflusst, in denen auch Rückstellungszuführungen für die Wiederaufforstung enthalten sind. Gegenüber 1,4 Mio. Euro und 1,5 Mio. Euro in 2020 und 2021 plant die Stadt für 2023 bis 2026 durchgängig unter 0,4 Mio. Euro im Jahr. Für die Unterhaltung der Grundstücke sind jährlich rund 440.000 Euro kalkuliert. Diese bewegen sich in etwa im Bereich der Jahresergebnisse bis 2020. Insoweit liegt das Ergebnis 2021 mit circa 710.000 Euro deutlich über diesem Niveau. Für 2023 hat die Stadt bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ein Gesamtvolumen von 6,3 Mio. Euro geplant. Für die Folgejahre sind dann mit jeweils rund 5,8 Mio. Euro konstante Summen kalkuliert. Diese gilt auch für zahlreiche Einzelpositionen. In diesem Aufwandsblock hat Lichtenau Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG von jährlich rund 510.000 Euro bis einschließlich 2026 ermittelt und bei den außerordentlichen Erträgen abgebildet. Sie betreffen insbesondere die Kosten für Strom, Gas sowie Heizöl. Es ist fraglich, ob das geplante Gesamtvolumen ab 2024 von 5,8 Mio. Euro zur Deckung der Aufwendungen ausreichen wird. Das gilt auch im Hinblick auf die Ansätze mit einem relativ unveränderten Volumen und damit ohne jegliche Preissteigerungen. Nach den vorgenannten Prognosen der kommunalen Spitzenverbände werden beim Sachaufwand für 2024 und 2025 jährliche Steigerungen von bis zu 2,8 Prozent erwartet. In der Gesamtbetrachtung kann bei den geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht ausgeschlossen werden.

Bei den **bilanziellen Abschreibungen** erfolgten in 2021 im Gegensatz zu mehreren Vorjahren keine außerplanmäßigen Abschreibungen. Die aktuellen Planansätze 2023 schwanken zwischen insgesamt 2,7 Mio. Euro in 2026 und 2,9 Mio. Euro in 2024. Bei den Immobilien ist mit Abschreibungen von bis zu rund 1,3 Mio. Euro ein deutlich höheres Niveau als im Jahresabschluss 2021 von 0,7 Mio. Euro kalkuliert. Ursächlich hierfür sind insbesondere die realisierten sowie geplanten Investitionen bei der Grundschule sowie der Realschule im Hauptort. Ein ebenfalls gestiegenes Niveau wird bei den Abschreibungen von Fahrzeugen erwartet. Dagegen sind bei den Verkehrsflächen wegen des weiter voranschreitenden Vermögensverzehrs sukzessiv sinkende Abschreibungen geplant.

Die kalkulierten **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich nachvollziehbar entsprechend der geplanten Gewerbesteuer und dem für die Umlage anzuwendenden Vervielfältiger.

Die Stadt hat für 2023 bei der **allgemeinen Kreisumlage** 5,6 Mio. Euro und bei der **Jugendamtsumlage** 3,5 Mio. Euro veranschlagt. Dieses entspricht den vom Kreis Paderborn für 2023 festgesetzten Umlagen. Für die Folgejahre bis 2026 hat die Stadt konstante Beträge angesetzt und insoweit keine weiteren Steigerungen eingeplant. Nach eigenen Planungen kalkuliert die Stadt eine steigende Steuerkraft, insbesondere wachsende Gewerbesteuer- sowie Einkommensteuererträge. Der Kreis Paderborn erwartet nach dem Haushaltsplan für 2023 bis 2026 deutliche jährliche Zuwächse. Daraus ergibt sich ein Gesamtanstieg bis 2026 von 17,9 Prozent bei der allgemeinen Kreisumlage und 9,0 Prozent bei der Jugendamtsumlage. Daher ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei beiden Umlageposition zu bejahen. Ebenfalls kann ein allgemeines Risiko nicht ausgeschlossen werden. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil der Stadt Lichtenau an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Paderborn unterstellt. Dieser Anteil liegt in den letzten Jahren relativ konstant bei rund 3,0 Prozent.

Bei den verbleibenden **Transferaufwendungen** bis 2026 ist mit einem Anstieg um 1,9 Mio. Euro mehr als eine Verdoppelung des Jahresergebnisses 2021 von 1,3 Mio. Euro kalkuliert.

Dieses bedeutet eine deutliche Haushaltsbelastung. Mitverantwortlich hierfür ist die 2023 veranschlagte differenzierte Kreisumlage für den öffentlichen Personennahverkehr von rund 460.000 Euro jährlich. Im Produktbereich 05 Soziale Leistungen erwartet die Stadt für den Bereich der Asylbewerberleistungen erheblich höhere Transferaufwendungen und einen hieraus resultierenden Zuschussbedarf. Betrugen die Transferaufwendungen in 2021 etwa 430.000 Euro, waren es für 2022 rund 740.000 Euro. Nach vorläufigen Ergebnisdaten sind es 1,0 Mio. Euro. Im Haushalt 2023 ist bis 2026 ein erheblich höheres Jahresvolumen von jeweils 1,6 Mio. Euro angesetzt. Daraus resultiert ein geplanter Zuschussbedarf von durchschnittlich 860.000 Euro. In dieser Größenordnung wird eine Haushaltsbelastung nicht eintreten, weil für die Unterbringung in städtischen Objekten gleichzeitig höhere Nutzungsentgelte kalkuliert sind. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die fiskalischen Netto-Haushaltsbelastungen eintreten werden.

Das Volumen der **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** fällt 2021 mit 4,9 Mio. Euro erheblich höher als in den Vorjahren mit bis zu 2,7 Mio. Euro. Hierfür ist im Wesentlichen der Breitbandausbau mit Aufwendungen von fast 2,0 Mio. Euro in 2021 und Zuwendungen von 1,5 Mio. Euro verantwortlich. Wir haben diese bis einschließlich 2023 geplante, ergebniswirksame Maßnahme als Sondereffekt bereinigt. Weiterhin sind die Jahre 2021 bis 2023 durch das Großprojekt Klima-Campus sowie die anschließende Sanierung der Grundschule in Hauptort geprägt. Hierzu zählen auch die Aufwendungen für den temporären Schulbetrieb in Modulobjekten. An Gesamtmietaufwendungen sind der Stadt in 2021 rund 920.000 Euro entstanden. Ab 2024 sind jährlich rund 150.000 Euro kalkuliert. Erkenntnisse für zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Ansätzen der sonstigen ordentlichen Aufwendungen liegen nicht vor.

Bei den **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** wird gegenüber rund 330.000 Euro in 2021 mit bis zu 580.000 Euro jährlich geplant. Dieses beruht auf dem seit Anfang 2023 nennenswert gestiegenen Zinsniveau sowie dem in 2022 aufgenommenen Investitionskredit von 13,0 Mio. Euro. Darüber hinaus sind Liquiditätskreditaufnahmen kalkuliert. Es bleibt, auch im Hinblick auf die weitere Zinsentwicklung und das bestehende Zinsänderungsrisiko zu beobachten, ob die Ansätze letztendlich ausreichen werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daraus nicht zwangsläufig abzuleiten.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zu nennen sind der Finanzierungsbedarf des Kreises über die verschiedenen Umlagen. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch sind die Effekte des Ukraine-Krieges teilweise noch nicht bekannt. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken wird für Lichtenau ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei einzelnen Aufwandsarten in den Jahren 2024 bis 2026 gesehen. Zu nennen sind die Personalaufwendungen sowie die Planansätze für die allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtsumlage. Bei weiteren Aufwandsarten kann ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht ausgeschlossen werden.

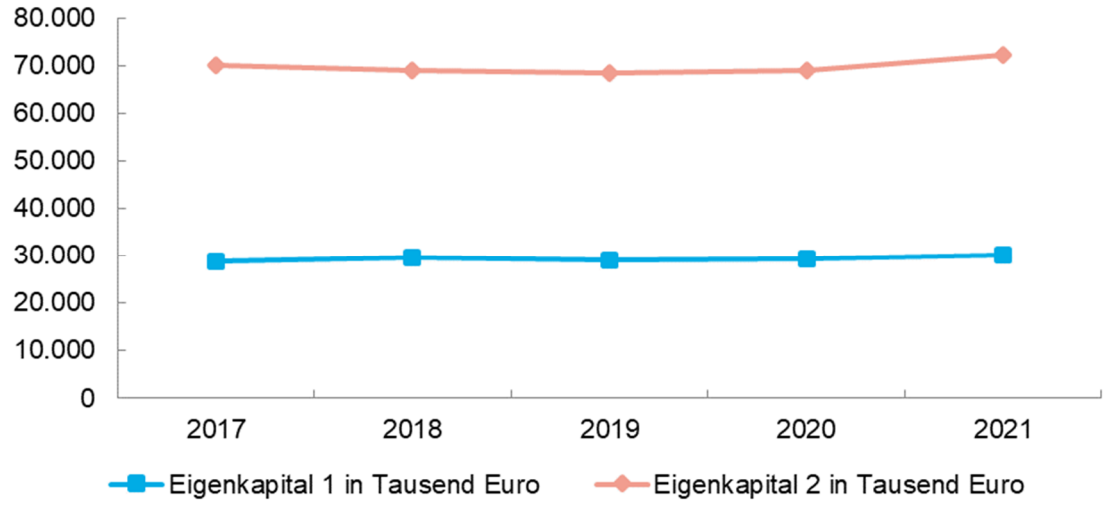
1.3.4 Eigenkapital

- Der noch im letzten Prüfungszeitraum eingetretene deutliche Eigenkapitalverzehr konnte gestoppt werden. Durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse hat die Stadt Lichtenau ihr Eigenkapital moderat aufbauen können.

- Die Stadt Lichtenau weist dennoch in allen Jahren eine nicht zufriedenstellende, geringe Eigenkapitalausstattung auf. Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes sind durchgängig niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

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 Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2021



Nach der Eröffnungsbilanz 2007 betrug das Eigenkapital 1 der Stadt Lichtenau 38,0 Mio. Euro. Dieses bildet zusammen mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge das Eigenkapital 2 mit 73,5 Mio. Euro. Aufgrund der eingetretenen fast durchgängigen Jahresdefizite ist das Eigenkapital nennenswert gesunken. Zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2017 belaufen sich das Eigenkapital 1 auf 27,9 Mio. Euro und das Eigenkapital 2 auf 67,0 Mio. Euro.

Von 2017 bis einschließlich 2021 hat Lichtenau bis auf das 2019 jeweils Überschüsse erwirtschaftet. Hiermit hat es die Stadt geschafft, wieder Eigenkapital aufzubauen. Hierzu haben maßgeblich die zwischen rund 480.000 Euro und 1,2 Mio. Euro erwirtschafteten Überschüsse beigetragen. Für die Jahre 2017 bis einschließlich 2021 führen die Jahresergebnisse zu einem Eigenkapitalaufbau von 2,6 Mio. Euro. Ohne die Entlastung der Jahresergebnisse 2020 und 2021 durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG von 1,1 Mio. Euro sind es immerhin noch 1,5 Mio. Euro.

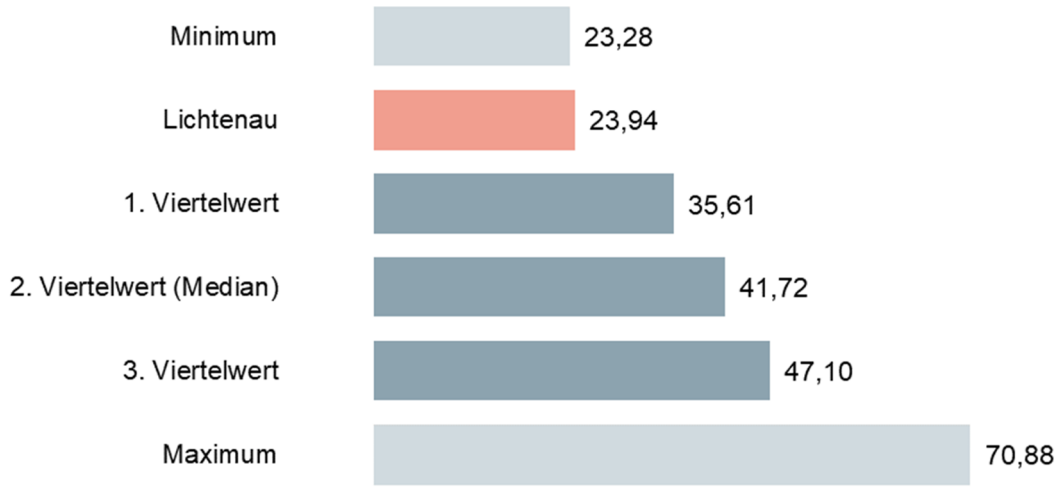
Ergebnisneutrale Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW beziehungsweise § 39 Abs. 3 KomHVO sind in Lichtenau zu vernachlässigen. Entsprechende Buchungen erfolgten lediglich in 2018 und haben per Saldo das Eigenkapital um rund 400.000 Euro verringert.

Die Zunahme des Eigenkapitals 2 fällt in dem Zeitraum mit 5,3 Mio. Euro deutlich höher aus. Ende 2021 beträgt es 72,3 Mio. Euro. Dieses resultiert daraus, dass zu dem vorgenannten Zuwachs beim Eigenkapital 1 die Sonderposten für Zuwendungen um 4,1 Mio. Euro gestiegen und die für Beiträge um 1,0 Mio. Euro gesunken sind.

In diesem Kontext sind ebenfalls die erhaltenen Anzahlungen zu nennen. Sie sind von 2017 bis 2021 kontinuierlich und beachtlich von zuvor 2,8 Mio. Euro auf 11,8 Mio. Euro angestiegen. In den erhaltenen Anzahlungen sind insbesondere Mittel aus der allgemeinen Investitionspauschale sowie den Investitionszuwendungen des Programms Gute Schule 2020 enthalten. Die Zuwendungen für die Sanierung der Realschule aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) werden direkt als Sonderposten gebucht. Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung der erhaltenen Anzahlungen im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 11,8 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2021 liquide Mittel von lediglich 2,7 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen nur anteilig aus diesen Finanzmitteln finanzieren. Hierbei ist außerdem zu berücksichtigen, dass 2021 ebenfalls Liquiditätskredite von 1,0 Mio. Euro bilanziert sind und somit die vorhandene Liquidität anteilig „fremdfinanziert“ ist.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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

Die Eigenkapitalquote 1 der Stadt Lichtenau liegt im gesamten Betrachtungszeitraum unterhalb des 1. Viertelwertes. Sie ist damit niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Seit

2019 besteht außerdem eine zunehmende Tendenz zum Minimum. Dieses nicht zufriedenstellende Resultat wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner weitgehend bestätigt. Bis einschließlich 2020 bewegt sich der einwohnerbezogenen Kennzahlenwert von Lichtenau im Bereich des 1. Viertelwertes und liegt dann 2021 deutlich darunter.

Der interkommunale Vergleich der Eigenkapitalquote 1 ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG zeigt für 2020 und 2021 ein identisches Bild.

Die Gründe für die unzureichende Eigenkapitalausstattung sind auch in der Verschuldung des Kernhaushaltes zu finden.

In diesem Kontext ist auf die Bilanzsumme sowie das korrespondierende Vermögen hinzuweisen. Lichtenau weist in allen Jahren eine höhere Bilanzsumme je Einwohner auf als drei Viertel der Vergleichskommunen. Beim Anlagenvermögen stellt Lichtenau in drei Jahren das Maximum, in den übrigen Jahren liegt die Stadt leicht unter dem Maximum. Das Sachanlagenvermögen von Lichtenau ist bis 2019 interkommunal unauffällig und aufgrund von Zuwächsen insbesondere bei den unbebauten Grundstücken in den Folgejahren überdurchschnittlich. Der Ausgliederungsgrad von Lichtenau ist interkommunal grundsätzlich unauffällig. Grundsätzlich sind in Lichtenau der kommunale Immobilienbestand sowie das Straßenvermögen als ein wesentlicher Teil des Infrastrukturvermögens im Kernhaushalt bilanziert. Die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind in Lichtenau, wie bei der Mehrheit der Kommunen, ausgegliedert und werden beim Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Lichtenau geführt. Dennoch zählt das Finanzanlagevermögen je Einwohner für das Beteiligungsportfolio zu den Höchsten im interkommunalen Vergleich. Hierfür sind auch die Ausleihungen an die Stadtwerke Lichtenau GmbH im Rahmen der Aufnahme von Investitionskrediten durch den Kernhaushalt und Weiterleitung an die Tochtergesellschaft ursächlich. Das kontinuierlich sinkende Straßenvermögen von Lichtenau ist in allen Jahren unterdurchschnittlich und zeigt eine zunehmende Tendenz zum Viertel der Kommunen mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Kennzahlenwerten. Hierzu trägt der in Lichtenau festgestellte hohe Anlagenabnutzungsgrad bei den Verkehrsflächen maßgeblich bei. Wir verweisen auf den Berichtsteil 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen. Bei den Schulen als volumenträchtigster Teil des Immobilienvermögens der Kommunen sinkt der einwohnerbezogene Bilanzwert von Lichtenau kontinuierlich. Diese anfänglich überdurchschnittlichen Vermögenswerte sind seit 2020 interkommunal unauffällig. Das schwankende Umlaufvermögen ist seit 2018 interkommunal unterdurchschnittlich und dabei häufig niedriger als bei drei Viertel der Kommunen.

Bei der Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene weist Lichtenau durch den prägenden Kernhaushalt ein ebenso unterdurchschnittliches Niveau auf. In den Jahren 2017 und 2018, für die von Lichtenau Gesamtabschlüsse vorliegen, liegt die Stadt bei der Gesamteigenkapitalquote 1 unter dem interkommunalen ersten Viertelwert. Damit haben mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen höhere Kennzahlenwerte. Die Gesamteigenkapitalquote 1 von Lichtenau ist von 19,2 Prozent auf 20,7 Prozent Ende 2018 gestiegen.

Der Kernhaushalt von Lichtenau zeigt beim Eigenkapital 2 ebenso nicht zufriedenstellende Quoten auf. Die Eigenkapitalquote 2 ist in allen Jahren niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Jedoch ist das einwohnerbezogene Eigenkapital 2 von Lichtenau interkommunal überdurchschnittlich. Er ist jeweils höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung des Eigenkapitals bis Ende 2026 wird nochmals auf die Ausführungen zur Haushaltsplanung ab 2023 sowie die haushaltsmäßige Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie und dem Ukraine-Krieg verwiesen. Aufgrund der Buchung als außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG beziehungsweise NKF-CUIG werden die Jahresergebnisse und die bestehende Ausgleichsrücklage entlastet. Nach den beiden Jahresabschlüssen 2020 und 2021 sind es 1,1 Mio. Euro. Für 2022 kommen weitere geplante 1,1 Mio. Euro hinzu. Mit dem Haushaltsplan 2023 hat die Stadt bis einschließlich 2026 weitere rund 3,3 Mio. Euro angesetzt. Die Corona-bedingten Schäden sowie die Schäden aus dem Ukraine-Krieg werden im Jahresabschluss aktiviert und bilden einen Posten in der Bilanz, und zwar mit der Bezeichnung „Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit“. Mithilfe dieser Bilanzierungshilfe wird das bestehende Eigenkapital gestützt. Jedoch haben die Kommunen für das Jahr 2026 ein Wahlrecht auszuüben. Die gebildete Bilanzposition kann nach § 6 NKF-CUIG linear über bis zu 50 Jahre aufwands- und damit erfolgswirksam abgeschrieben werden. Alternativ kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig gegen das Eigenkapital erfolgsneutral ausgebucht werden. Hierbei darf eine Überschuldung nicht eintreten oder eine bereits bestehende noch ausgeweitet werden. Sollten neben den Jahresabschlüssen die Planungen für 2022 bis 2026 weitgehend eintreten, würde das Eigenkapital durch die temporäre Bilanzierungshilfe letztendlich um bis zu 5,5 Mio. Euro reduziert. Derzeitig favorisiert die Stadt Lichtenau eine jahrzehntelange ergebnisbelastende Abschreibung.

Nach dem Haushaltsplan 2023 verbleiben auch nach den vorgenannten außerordentlichen Erträgen bis 2026 noch nennenswerte jährliche Defizite. Insoweit erwartet die Stadt für den gesamten Planungszeitraum einen deutlichen Eigenkapitalverzehr. Das sind mit dem Plandefizit 2022 bis 2026 insgesamt 8,8 Mio. Euro. Zusammen mit der Bilanzierungshilfe wären es insgesamt erhebliche 13,2 Mio. Euro. Für 2022 wird nun ein deutlich verringertes Defizit erwartet.

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 Gesamtabschluss 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 Stadt Lichtenau weist im gesamten Zeitraum von 2017 bis 2021 interkommunal hohe einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf. Die Verschuldung des Kernhaushaltes ist durchgängig höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

- Die beachtlichen Kostensteigerungen beim Generationenprojekt „Klima Campus“ führen zu deutlichen Nettoneuverschuldungen bei den Investitionskrediten.

- Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens zeigt ein kritisches Bild mit einer eindeutigen Überalterung. Die Straßen haben 90 Prozent der festgelegten Gesamtnutzungsdauer überschritten. Beim Immobilienbestand stellt sich die Situation differenziert dar, insbesondere in Bezug zu den Gebäudegruppen. Dennoch ist hier mehrheitlich ebenfalls eine Überalterung erkennbar. Hohe Investitions- und Finanzierungsbedarfe bestehen im Schulsektor sowie im Feuerwehrbereich.

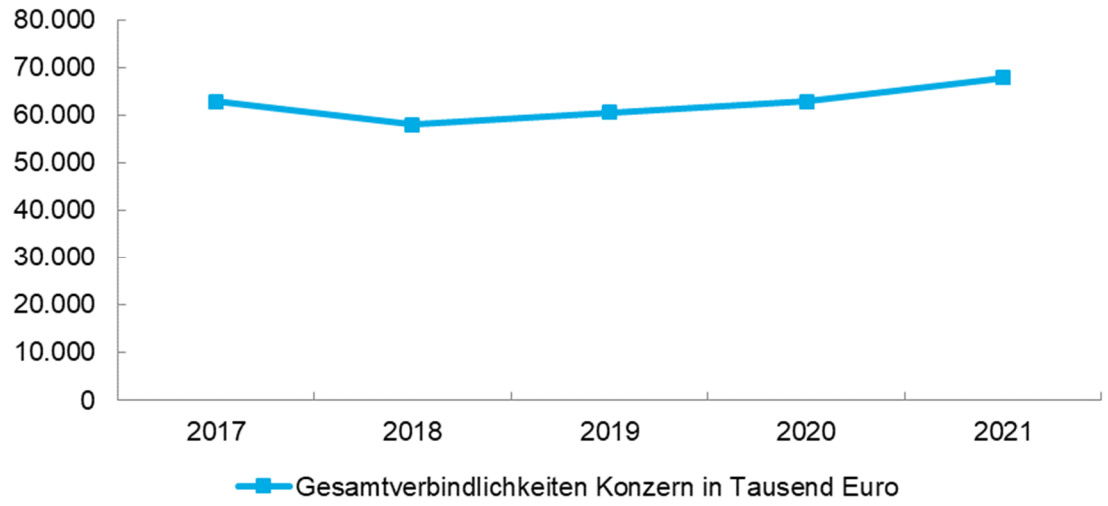
- Die Stadt Lichtenau kann nach den Jahresabschlüssen in drei der fünf Jahre einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von jeweils über 1,0 Mio. Euro erwirtschaften.

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

Die Stadt Lichtenau hat die bis einschließlich 2018 aufzustellenden Gesamtabschlüsse nachgeholt. Zum Vollkonsolidierungskreis des jeweiligen Gesamtabschlusses gehören das Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Lichtenau, die Technologiezentrum Lichtenau GmbH sowie die Stadtwerke Lichtenau GmbH. Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 und 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt verwendet. Ab dem Jahr 2019 nimmt Lichtenau, wie die meisten Kommunen, die Befreiungsmöglichkeiten gemäß § 116a GO NRW zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen in Anspruch. Aufgrund dessen hat die gpaNRW für die Jahre 2019 bis 2021 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 Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2021



Wesentliche Veränderungen bei den im Betrachtungszeitraum zu berücksichtigenden Ausgliederungen ergeben sich dadurch, dass zum 01. August 2020 die Technologiezentrum Lichtenau GmbH in die Stadtwerke Lichtenau GmbH integriert wurde. Sie bildet seitdem eine neue Sparte bei der Stadtwerke Lichtenau GmbH. Dieses resultierte maßgeblich daraus, das bestehende Insolvenzrisiko des Technologiezentrums Lichtenau GmbH abzuwenden. Die Gesellschaft wies zuletzt einen bilanziellen, nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag auf. Er betrug Ende 2018 und 2019 rund 1,5 Mio. Euro beziehungsweise 1,6 Mio. Euro, bei einer Bilanzsumme von etwa 4,4 Mio. Euro.

2017 belaufen sich die Gesamtverbindlichkeiten auf 62,9 Mio. Euro. Davon entfallen auf den Kernhaushalt saldierte Verbindlichkeiten von 28,9 Mio. Euro. Bei den zu berücksichtigenden Ausgliederungen sind es 24,8 Mio. Euro für die Stadtwerke Lichtenau GmbH sowie 7,4 Mio. Euro für das Abwasserwerk der Stadt Lichtenau. Das Technologiezentrum Lichtenau GmbH weist Verbindlichkeiten von 1,8 Mio. Euro auf.

Die auf die Windenergieanlagen entfallenden Kreditverbindlichkeiten, die im Kernhaushalt sowie bei der Stadtwerke Lichtenau GmbH bilanziert sind, wurden im letzten Finanzprüfungsbericht mit insgesamt 31,4 Mio. Euro Ende 2016 beziffert. Ende 2021 haben sich diese insbesondere durch die erbrachten Tilgungsleistungen auf 23,7 Mio. Euro vermindert. Bei diesen kreditfinanzierten Investitionen im rentierlichen Bereich gibt es entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Für das letzte Jahr 2022 werden auskunftsgemäß die Gewinne deutlich über den Planungen liegen.

Der Rückgang der Gesamtverbindlichkeiten in 2018 auf 58,0 Mio. Euro resultiert maßgeblich aus der Verringerung beim Kernhaushalt, und zwar insbesondere durch den Wegfall der Liquiditätskreditverbindlichkeiten. Seit 2019 steigen die Gesamtverbindlichkeiten jährlich an und erreichen mit 67,8 Mio. Euro ihren bisherigen Höchststand.

Die Gesamtverbindlichkeiten und deren Entwicklung werden besonders vom Kernhaushalt beeinflusst. Er stellt zwischen 44,0 Prozent und 56,9 Prozent der saldierten jährlichen Verbindlichkeiten. Danach folgen die Stadtwerke Lichtenau GmbH. Unter Konsolidierung deren Verbindlichkeiten gegenüber dem Kernhaushalt, die dort als Ausleihungen bilanziert sind, beträgt ihr tendenziell sinkender Anteil zwischen 41,0 Prozent und 32,3 Prozent. Der leicht schwankende Anteil des Abwasserwerkes der Stadt Lichtenau liegt im Durchschnitt bei 11,7 Prozent.

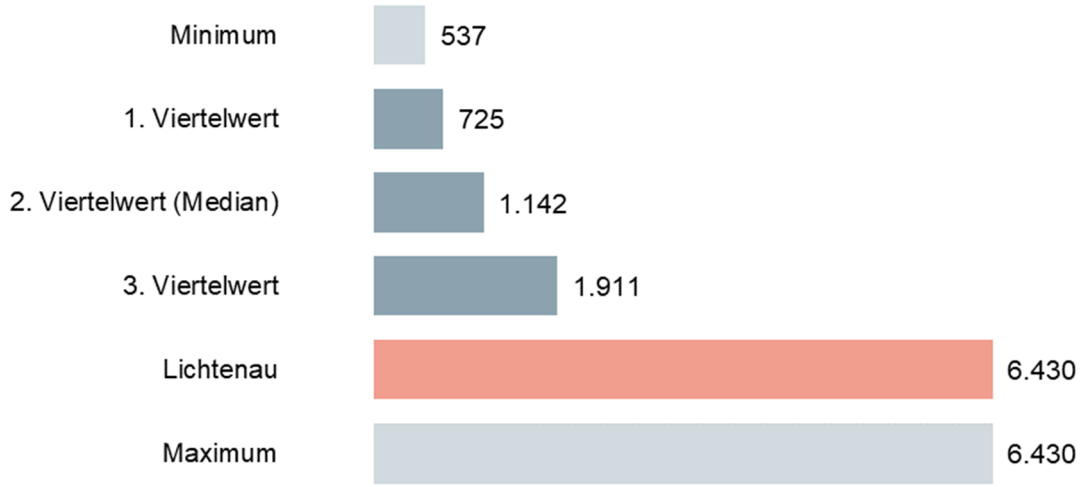
Im Eckjahrvergleich 2017 und 2021 steigen die Gesamtverbindlichkeiten um 5,0 Mio. Euro. Verantwortlich ist die Zunahme beim Kernhaushalt von 9,8 Mio. Euro. Sie resultiert maßgeblich aus steigendenden erhaltenen Anzahlungen sowie Investitionskreditverbindlichkeiten. Hingegen verringerten sich die Verbindlichkeiten der Stadtwerke Lichtenau GmbH um 2,9 Mio. Euro und bei der erloschenen Technologiezentrum Lichtenau GmbH um 1,8 Mio. Euro. Die variierenden Verbindlichkeiten des Abwasserwerkes der Stadt Lichtenau zeigen im Eckjahrevergleich ein in etwa gleichbleibendes Niveau mit einem geringen Rückgang um 0,1 Mio. Euro.

Die Gesamtverbindlichkeiten werden von den Kreditverbindlichkeiten dominiert, die zwischen 48,6 Mio. Euro und 57,5 Mio. Euro variieren. Sie haben einen tendenziell rückläufigen Anteil, der von anfänglich 91,4 Prozent auf 75,4 Prozent in 2021 sinkt. Die auf den Kernhaushalt entfallenen Investitionskredite betragen zwischen 19,7 Mio. Euro in 2020 und 23,7 Mio. Euro in 2021. Die Liquiditätskredite haben erfreulicherweise eine untergeordnete Bedeutung. Bilanzierte Liquiditätskredite bestanden lediglich in 2017 mit 4,0 Mio. Euro und 1,0 Mio. Euro in 2021.

Die von 2,8 Mio. Euro deutlich auf 11,8 Mio. Euro angewachsenen erhaltenen Anzahlungen haben die Entwicklung beim Kernhaushalt als auch bei den Gesamtverbindlichkeiten nennenswert beeinflusst. Bei einer zweckentsprechenden investiven Verwendung der erhaltenen Anzahlungen werden sie über die Sonderposten das Eigenkapital 2 stärken.

Die Zusammensetzungen der Gesamtverbindlichkeiten steht in den Anlagen 6 und 7 dieses Teilberichtes.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



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

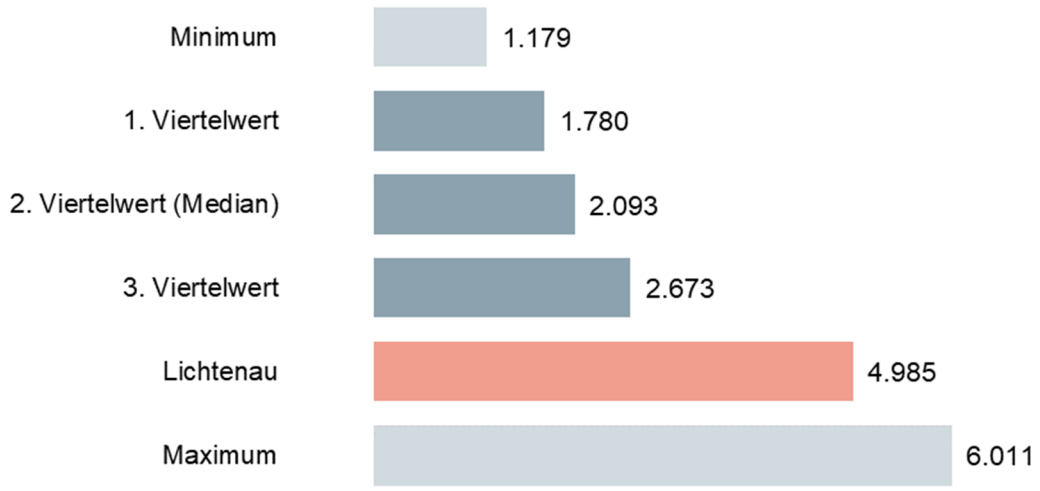
Die Stadt Lichtenau weist im gesamten Vergleichszeitraum von 2017 bis einschließlich 2021 die interkommunal höchste Verschuldung der bisherigen Vergleichskommunen auf. Die Kennzahlenwerte von Lichtenau bewegen sich zwischen 5.488 Euro in 2018 und 6.430 Euro in 2021. Durch die negative Entwicklung beim Kernhaushalt in 2021 steigen die Gesamtverbindlichkeiten innerhalb eines Jahres um 474 Euro je Einwohner. Auf die Ende 2021 bestehenden Gesamtverbindlichkeiten entfallen Kreditverbindlichkeiten für die Windenergieanlagen von 2.246 Euro je Einwohner. Damit verbleiben für sämtliche übrigen Bereiche der Stadt Lichtenau einwohnerbezogene Verbindlichkeiten von 4.184 Euro. Diese sind weiterhin erheblich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen und wären die Zweithöchsten der bisher geprüften Kommunen. Die Resultate und Positionierungen von Lichtenau für 2017 und 2018 werden auch durch den

interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten auf Basis von Gesamtabschlüssen bestätigt. Zu der hohen, gesamtstädtischen Verschuldung haben die kreditfinanzierten Investitionen im Bau von Windenergieanlagen wesentlich beigetragen.

Bei der letzten überörtlichen Prüfung betrugen die einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten aus Konzernsicht in Lichtenau im Jahr 2010 rund 2.380 Euro. Damit lag die Stadt noch unterhalb des dritten Viertelwertes von etwa 2.590 Euro und zählte noch nicht zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. In der Folge, insbesondere ab 2014, war dann bereits ein deutlicher Anstieg der Verbindlichkeiten festzustellen. Dieser betraf den Kernhaushalt sowie die Stadtwerke Lichtenau GmbH.

Bei einer Betrachtung der Schulden, also unter Einbeziehung der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenausgleich, des Kernhaushaltes ergibt sich für Lichtenau ein grundsätzlich deckungsgleiches Bild einer hohen Verschuldung. In diesem Kontext ist nochmals darzulegen, dass der Ausgliederungsgrad bei der Stadt Lichtenau interkommunal unauffällig ist. Das Straßennetz und der städtische Immobilienbestand sind im Kernhaushalt bilanziert. Es handelt sich um die volumenträchtigsten Teile des Anlagevermögens mit entsprechenden Investitionen. Diese werden bei den Kommunen häufig anteilig kreditfinanziert. Das Kanalvermögen ist, wie bei der Mehrheit der Vergleichskommunen, ausgegliedert. Dieses Vermögen und entsprechende Kreditverbindlichkeiten sind bei dem als Sondervermögen geführten Abwasserwerk der Stadt Lichtenau bilanziert. Hingegen ist die im Kernhaushalt von Lichtenau erfolgte Aufnahme eines Investitionskredits und Weiterleitung an eine Ausgliederung bei den Vergleichskommunen tendenziell seltener und nicht in dieser Höhe anzutreffen. Auf das an die Stadtwerke Lichtenau GmbH weitergeleitete Darlehen zur Finanzierung der Windenergieanlagen mit einem Restbetrag von 8,4 Mio. Euro Ende 2021 entfallen rund 800 Euro je Einwohner.

Schulden je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Lichtenau weist bezogen auf den Kernhaushalt von 2017 bis einschließlich 2021 eine interkommunal weit überdurchschnittliche Verschuldung auf. Lichtenau zählt jeweils zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung. Dieses gilt für alle Jahre unverändert, auch wenn die auf die Windenergieanlagen entfallenden Kreditverbindlichkeiten von zuletzt rund 800 Euro je Einwohner herausgerechnet würden.

Nach der Mitteilung zur amtlichen Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2022 sind die Investitionskreditverbindlichkeiten wegen einer Aufnahme von 13,0 Mio. Euro erheblich von 23,7 Mio. Euro auf 34,5 Mio. Euro gestiegen. Das bedeutet nach Abzug der Tilgungen eine Zunahme von 10,8 Mio. Euro beziehungsweise rund 1.010 Euro je Einwohner.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

- Die Anlagenabnutzungsgrade des städtischen Immobilienbestandes sind überwiegend als nicht zufriedenstellend einzustufen. Mehrere Gebäudegruppen zeigen eine bereits eingetretene oder einsetzende bilanzielle Überalterung. Dieses stellt sich bei den Verkehrsflächen noch kritischer dar. Die Straßen haben über 90 Prozent der festgelegten Nutzungsdauer hinter sich. Volumenträchtige Reinvestitionen betreffen den Schulsektor sowie die Feuerwehrgerätehäuser.

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.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Lichtenau	Durchschnittl. RND in Jahren Lichtenau 31.12.2021	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend. Euro zum 31.12.2021 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	23,27	70,92	137
Verwaltungsgebäude	40	80	80	25,00	68,75	638
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	27,89	65,14	787
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70	11,94	82,94	1.018
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	70	29,55	57,79	5.952
Schulsporthallen *	40	60	66,67	30,67	54,00	2.567
Sporthallen	40	60	60	27,00	55,00	546
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	35,47	49,33	4,015
Straßen und Wirtschaftswege**	30	60	50	4,30	91,40	13.761

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer
* durchschnittliche GND
** Daten für den Teilbericht gpa-Kennzahlenset, Stand 31.12.2021

Die **Stadt Lichtenau** hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle je nach Gebäudegruppe eher lange Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Zum Teil sind die nach dem NKF grundsätzlich maximal möglichen Nutzungsdauern festgelegt worden. Durch lange Nutzungsdauern verringert sich die jährliche Abschreibungsbelastung. Andererseits bedeuten längere Nutzungsdauern ein eher größeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss. Für die Straßen werden einheitlich 50 Jahre und damit eher mittlere Nutzungsdauern angesetzt.

Die Altersstruktur des städtischen Immobilienbestandes sowie bezogen auf die Gebäudegruppen ist überwiegend unausgewogen. Bei zahlreichen Gebäuden ist deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern überschritten. Einige Gebäude sind bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Weitere Immobilien werden innerhalb der nächsten 15 Jahre ebenfalls abgeschrieben sein. Diese unausgewogene Altersstruktur betrifft mehrere Gebäudegruppen, jedoch in unterschiedlicher Intensität. Das gilt nicht für die Objekte der Kindertageseinrichtungen und zwei der drei Schulsporthallen.

Bei der Stadt Lichtenau bestand und besteht weiterhin, wie bei zahlreichen anderen Kommunen, die Notwendigkeit zur Sanierung oder zum Neubau von Feuerwehrgerätehäusern. Zuletzt wurde ein gemeinsames Feuerwehrgerätehaus für die Stadtteile Atteln und Henglarn errichtet und in 2022 in Betrieb genommen. Ebenfalls im Jahr 2022 ist mit dem Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Kleinenberg begonnen worden. Für das Haushaltsjahr 2023 sind 1,8 Mio. Euro

für den Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Blankenrode veranschlagt. Weitere Sanierungs- oder Baumaßnahmen werden bei anderen Objekten erwartet.

Im Schulbereich ist wiederum das Generationenprojekt KlimaCampus mit der Kernsanierung der Realschule hervorzuheben. Es ist die seit Jahrzehnten größte Maßnahme der Energiestadt Lichtenau. Lichtenau darf sich seit Mitte 2021 mit der Genehmigung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) offiziell Energiestadt nennen. Eine wesentliche Ursache für diese primäre energetische Gebäudesanierung waren Schadstoffbelastungen. Für die Modernisierung der Grundschule im Altenautal mit einer Restnutzungsdauer von 25 Jahren sind im Haushaltsplan 2023 etwa 1,1 Mio. Euro für 2024 eingestellt. Für das sanierungsbedürfte Gebäude der Kiliangrundschule in der Kernstadt mit einer Restnutzungsdauer von über 15 Jahren steht eine grundlegende Sanierung oder alternativ ein Neubau an.

Die finanziellen Belastungen eines kommunalen Haushaltes aus dem Immobilienbestand ergeben sich unter anderem aus den vorgehaltenen Gebäudeflächen. Die Stadt Lichtenau weist im interkommunalen Vergleich 2021 in der Gesamtbetrachtung weit überdurchschnittliche Gebäudeflächen auf. Hierzu tragen die große Gemeindefläche von rund 193 km² und die 15 Ortsteile als relevante Einflussfaktoren maßgeblich bei. Lichtenau zählt mit rund 5.100 qm Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten (dritter Viertelwert: circa 3.750 qm). Zugleich besteht eine Tendenz zum interkommunalen Maximum von etwa 5.460 qm. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Sanierung der Realschule nicht die originären Schulgebäudeflächen berücksichtigt worden sind, sondern die geringeren, tatsächlich genutzten Flächen der Modulbauschule. Bei der Mehrheit der Nutzungsarten gehört Lichtenau ebenfalls zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) als wichtiges Infrastrukturvermögen zeigen aus bilanzieller Betrachtung ein grundsätzlich kritisches Bild. Sie weisen Ende 2021 lediglich noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 4,3 Jahren auf und haben mit über 90 Prozent den Großteil ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Ein hoher Anteil der Straßenabschnitte ist bereits vollständig abgeschrieben. Nach der Eröffnungsbilanz 2007 wies das Straßennetz einen Bilanzwert von 19,8 Mio. Euro auf. Der seitdem eingetretene Vermögensverzehr setzt sich in diesem Betrachtungszeitraum fort. Nach den Jahresabschlüssen verringert sich der Bilanzwert von 2017 nach 2021 von 15,8 Mio. Euro auf 13,8 Mio. Euro.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Lichtenau in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.302	-4.173	-3.435	-2.431	-1.164
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-15.221	-1.062	-1.125	3.892	3.479

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-18.523**	**-5.235**	**-4.560**	**1.461**	**2.315**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	18.205	4.552	3.766	1.559	383
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-318**	**-683**	**-794**	**3.020**	**2.698**

Nach den Jahresabschlüssen 2017 bis 2021 unterliegen die Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit deutlichen Schwankungen. Diese bewegen sich zwischen rund -0,4 Mio. Euro in 2019 und 1,4 Mio. Euro in 2021. Hierauf hat die Gewerbesteuer wegen eines relativ stabilen Niveaus nur eine untergeordnete Rolle. Hierbei profitiert Lichtenau, wie viele andere Kommunen, bis einschließlich 2019 grundsätzlich auch von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die deutlich gestiegenen Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, sowohl bei der Einkommen- als auch der Umsatzsteuer bis einschließlich 2021, haben die Salden positiv beeinflusst. Für die Jahre 2017 bis 2021 hat Lichtenau aufgrund von drei positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit von jeweils über 1,0 Mio. Euro einen Gesamtüberschuss von 3,5 Mio. Euro erwirtschaftet.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist nach den Jahresabschlüssen in drei Jahren positiv. Die Einzahlungen liegen hierbei über den Auszahlungen. In 2019 und besonders in 2021 übersteigen dagegen die Investitionsauszahlungen die korrespondierenden Einzahlungen. Hierfür sind maßgeblich die in 2020 und 2021 deutlich höheren Auszahlungen für Baumaßnahmen ursächlich, insbesondere beim Großprojekt „KlimaCampus“, sowie in 2021 zusätzlich sonstige Investitionsauszahlungen für den Breitbandausbau von fast 1,9 Mio. Euro.

Die Finanzierung der Investitionsauszahlungen insgesamt ist insbesondere mit erhaltenen Zuwendungen sowie mit Investitionskrediten realisiert worden. Die Stadt Lichtenau hat in 2017, 2019 sowie in 2021 Investitionskredite aufgenommen. Diese führen zu einer deutlichen Netto-Neuverschuldung. Betrugen die Investitionskreditverbindlichkeiten Anfang 2017 noch 19,6 Mio. Euro, so sind sie besonders durch die beachtliche Kreditaufnahme in 2021 von 5,9 Mio. Euro auf 23,7 Mio. Euro Ende 2021 angestiegen. Abweichungen zu den geplanten Kreditaufnahmen resultieren vielfach daraus, dass einzelne, für das jeweilige Haushaltsjahr geplante Investitionsmaßnahmen und -auszahlungen nicht oder nicht in dem Umfang umgesetzt worden sind. Insoweit sind Kreditaufnahmen nicht oder nicht in dem vollen Umfang des Planansatzes erforderlich geworden.

Nach den Planungen kalkuliert die Stadt Lichtenau für die Jahre 2022 bis 2026 durchgängig mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Hier erwartet die Stadt nach dem höchsten Defizit in 2023 von 4,2 Mio. Euro sukzessive Entlastungen. Hinsichtlich der Einzahlungen wird gegenüber dem Jahresabschluss 2021 von 27,0 Mio. Euro ab 2023 mit einem erkennbar höheren und zugleich schwankenden Volumen auf dann 29,7 Mio. Euro geplant. Diesen Einzahlungen stehen jeweils höhere Auszahlungen zwischen 30,8 Mio. Euro und 33,7 Mio. Euro gegenüber. Auch die geplanten Auszahlungen weisen gegenüber den Jahresabschlüssen ein deutlich höheres Niveau auf. Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2023 bis 2026 gelten für die entsprechenden Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit sinngemäß. Daher sind bei der laufenden Verwaltungstätigkeit bis 2026 höhere als die geplanten negativen Salden nicht auszuschließen.

Der Haushaltsplan 2023 zeigt im investiven Bereich in Relation zu den Jahresabschlüssen deutliche Veränderungen. Das Großprojekt „KlimaCampus“ ist für das erhebliche höhere Investitionsvolumen in 2021 sowie in 2022 verantwortlich. Für 2023 und 2024 sind weiterhin beachtliche Investitionsauszahlungen von jeweils rund 6,1 Mio. Euro geplant. Diese betreffen anteilig den Immobilienbestand. Danach sind mit 1,0 Mio. Euro und 0,8 Mio. Euro deutlich geringere Volumina kalkuliert.

Die Finanzierung der in 2022 geplanten erheblichen Investitionen von insgesamt 23,8 Mio. Euro soll mit Investitionszuwendungen und zu einem überwiegenden Teil mit Investitionskrediten von 15,2 Mio. Euro realisiert werden. Ursächlich hierfür sind die beachtlichen Steigerungen beim „KlimaCampus“. Die anfänglich kalkulierten, von der Stadt aufzubringenden investiven Eigenmitteln von 6,6 Mio. Euro sind auf 13,5 Mio. Euro erheblich angestiegen. Daraus folgt eine entsprechende Zunahme der Investitionskreditaufnahmen und der Netto-Neuverschuldung. Durch die in 2022 getätigte Investitionskreditaufnahme von 13,0 Mio. Euro sind die entsprechende Kreditverbindlichkeiten erheblich von 23,7 Mio. Euro auf 34,5 Mio. Euro gestiegen. Nach geplanten neuen Investitionskrediten in 2023 und 2024 von jeweils rund 1,1 Mio. Euro sind für die beiden Folgejahre keine Neuaufnahmen geplant.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Stadt Lichtenau** 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**
  In den abgeschlossenen Haushaltsjahren bis 2020 kann die Stadt Lichtenau die gestiegenen Aufwendungen weitgehend kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem letzten Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2023 für die Zukunft nicht mehr.
  Zu den bis auf 2019 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die

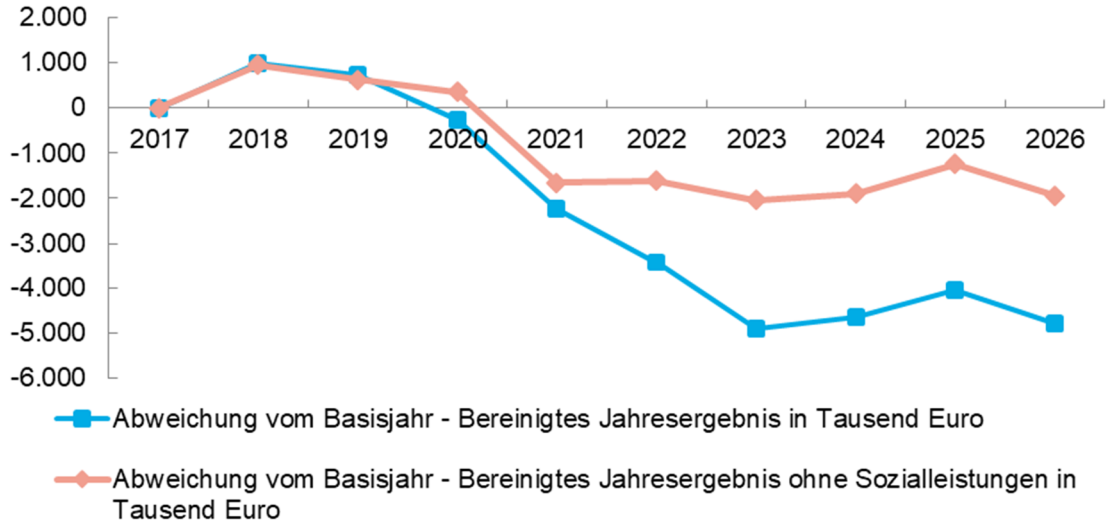
Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW in Lichtenau die mit dem Breitbandausbau verbundenen Erträge und Aufwendungen sowie die teils deutlichen Schwankungen bei den Grundstücksverkaufserträgen, den Rückstellungen, den Wertberichtigungen sowie den Holzverkaufserlösen.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen beziehungsweise planen. Synonym dazu betrifft dieses ab 2023 die Haushaltsbelastungen aufgrund des Krieges gegen die Ukraine. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Lichtenau ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Lichtenau 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 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2026



Werte 2017 bis 2021: Ist, ab 2022: Plan

Bei der Stadt Lichtenau setzt sich der Trend von überwiegend negativen Jahresergebnisse in diesem Betrachtungszeitraum erfreulicherweise nicht mehr fort. Lichtenau kann bis auf 2019 je-

weils Überschüsse erwirtschaften. Hier profitiert sie, wie bei viele Kommunen, von der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese ist insbesondere an den kontinuierlich steigenden Erträgen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie einem relativ stabilen Gewerbesteuerniveau mit moderaten Zuwächsen ersichtlich. Diese vielfach schwankungsanfälligen Positionen kann die Stadt tendenziell nicht beeinflussen. Sie werden, wie eingangs dargelegt, bei dieser Betrachtung bereinigt. Gleiches gilt für die festgestellten Sondereffekte. Nach den bereinigten Jahresergebnissen (blauer Graph) sind gegenüber dem Basisjahr 2017 anfänglich Verbesserungen eingetreten. In 2018 und 2019 konnten erfreulicherweise Aufwandssteigerungen vollständig kompensiert werden. Dieses gelingt der Stadt in 2020 noch überwiegend, jedoch seit 2021 immer weniger. Die Verschlechterung in 2021 gegenüber 2017 beträgt 2,2 Mio. Euro.

Der Einbruch in 2022 gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2021 beträgt 1,2 Mio. Euro. Einbrüche in diesem deutlichen Umfang sprechen häufig für eine vorsichtigere Haushaltsplanung. Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 sind bis 2026 jeweils Defizite kalkuliert. Nach 2,7 Mio. Euro in 2024 erwartet die Stadt für die Jahre 2025 und 2026 deutliche Verringerungen und einen Fehlbedarf von zuletzt 0,6 Mio. Euro. Diese Planergebnisse werden wiederum zum Teil von den Ertrags- und Aufwandspositionen tangiert, die die Kommune im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen abermals die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Im Aufwandsbereich plant die Stadt gegenüber dem Jahresabschluss 2021 für 2023 bei allen Aufwandsarten mit einem erkennbar höheren Niveau. Für die Folgejahre sind dann vielfach stagnierende und teils rückläufige Aufwendungen angesetzt. Die von der gpaNRW ermittelten bereinigten Jahresergebnisse bewegen sich in den Planjahren ab 2023 in etwa auf einem Niveau.

Gegenüber dem Basisjahr 2017 steigen die Sozialleistungen in 2020 und 2021 um 0,6 Mio. Euro an. Von 2017 bis 2026 ist es eine Zunahme um insgesamt 2,8 Mio. Euro. Für die Zuwächse in den beiden letzten Jahresabschlüssen ist ausschließlich die Jugendamtsumlage mit einem Anstieg von 0,9 Mio. Euro verantwortlich. Bei den beiden Produktbereichen 05 Soziale Leistungen sowie 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe können zumindest für 2021 sinkende Zuschussbedarfe festgestellt werden. Für die Planjahre erwartet die Stadt beim Produktbereich 05 deutlich höhere Zuschussbedarfe, die zudem bis 2024 steigen. Die Netto-Haushaltsbelastung wird durch korrespondierende höhere Unterkunftserträge niedriger ausfallen. Beim Produktbereich 06 sind ebenfalls bedeutend höhere Defizite geplant, die sich mehrheitlich bei etwa 1,1 Mio. Euro bewegen. Bei der Jugendamtsumlage hat die Stadt mit 3,5 Mio. Euro gegenüber dem Jahresabschluss 2021 ein gleiches Volumen angesetzt und bis 2026 keine weiteren Zuwächse und damit Belastungen kalkuliert. Bei diesem Planansatz sieht die gpaNRW ein Risiko. Die Sozialleistungen belasten in Lichtenau, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

➔ **Empfehlung**
Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Lichtenau eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das sollte auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden und langfristig benötigten Gebäude- und Infrastrukturvermögen beinhalten.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Stadt Lichtenau hat zuletzt für 2011 die Realsteuerhebesätze zur Haushaltskonsolidierung deutlich erhöht. Bei der Grundsteuer A erfolgt eine Erhöhung um 68 auf 320 Hebesatzpunkte, bei der Grundsteuer B um 82 auf 463 Hebesatzpunkte und bei der Gewerbesteuer um 32 auf 431 Hebesatzpunkte. Damit liegen seit 2011 nun auch die Hebesätze der Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer oberhalb der jeweiligen fiktiven Hebesätze nach dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung resultieren, werden weder bei der Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage, noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kommune. In den Folgejahren bis 2021 erfolgten keine weiteren Hebesatzveränderungen.

Mit dem GFG 2022 sind für die Berechnung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt worden. Hierbei wird zwischen kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Kommunen unterschieden. Im GFG 2023 steigen die fiktiven Hebesätze für die kreisangehörigen Kommunen auf 254 Punkte bei der Grundsteuer A, 493 Punkte bei der Grundsteuer B und 416 Punkten bei der Gewerbesteuer. Die Stadt Lichtenau hat für 2022 und ebenso für 2023 nachvollziehbar bei der Grundsteuer B eine Anpassung auf das erhöhte Niveau des fiktiven Hebesatzes vorgenommen. Darüber hinaus sind im aktuellen Haushaltsplan 2023 keine weiteren Hebesatzerhöhungen bis einschließlich 2026 kalkuliert.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Lichtenau mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesatzvergleich Realsteuern 2020 bis 2022

Steuerart	Stadt Lichtenau			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Paderborn*			Kommunen gleicher Größenklasse^^*		
Jahr	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Grundsteuer A	320	320	320	223	223	247	258	258	267	286	288	294
Grundsteuer B	463	463	479	443	443	479	439	439	465	530	535	550
Gewerbesteuer	431	431	431	418	418	414	417	415	415	443	442	445

* gewogener Durchschnitt, kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand jeweils zum 31. Dezember eines Jahres)

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Lichtenau hält die gesetzliche Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne und der Jahresabschlüsse nicht ein. Dagegen erfolgen die Feststellungsbeschlüsse des Rates zu den Jahresabschlüssen durchgängig fristgerecht. Die bis einschließlich 2018 zu erstellenden Gesamtabschlüsse liegen nunmehr vor.

- **Feststellung**
  Der Stadt Lichtenau liegen zu Beginn eines Haushaltsjahres nur zum Teil die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bislang nicht.

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

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Lichtenau** nicht ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat in Lichtenau hat die Haushaltssatzungen 2017 bis 2023 zwischen Mitte Dezember des Vorjahres und März des laufenden Haushaltsjahres beschlossen. Sie werden dann kurzfristig später bei der Kommunalaufsicht angezeigt. Für sämtliche Haushaltssatzungen hat aufgrund der geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage ein Genehmigungsvorbehalt bestanden. Das Anzeigeverfahren endete relativ zügig, und zwar im Zeitraum von Ende Dezember bis Mitte März des betreffenden Haushaltsjahres. Hierzu trägt auskunftsgemäß maßgeblich bei, dass der Kommunalaufsicht bereits der eingebrachte Haushaltsplanentwurf übersandt wird und damit zugleich Prüfungshandlungen und Abstimmungen beginnen.

Die Haushaltssatzungen sind dann umgehend bekanntgemacht worden. Damit hat sich die Stadt Lichtenau zwischen einigen wenigen Wochen bis hin zu zweieinhalb Monaten in der vorläufigen Haushaltsführung befunden. Der aktuelle Haushalt 2023 wurde erst am 30. März 2023 vom Rat verabschiedet. Die Haushaltssatzung ist nach einem sehr kurzen Genehmigungsverfahren bereits am 06. April 2023 bekanntgemacht worden.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Lichtenau nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die vom Kämmerer aufgestellten und vom Bürgermeister beziehungsweise der Bürgermeisterin festgestellten Entwürfe datieren mit einer Ausnahme jeweils aus Juni des Folgejahres. Anschließend sind sie dem Rat, auch abhängig

vom Sitzungskalender, für Sitzungen im Juni bis Juli des Folgejahres zugeleitet worden. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Diese Fristen werden in Lichtenau durchgängig eingehalten. Die Beschlüsse sind, bis auf den für den Jahresabschluss 2019 im Juni 2020, im September des nächsten Jahres gefasst worden.

Bei den Gesamtabschlüssen verfügt die Stadt Lichtenau, wenn auch erheblich verspätet, nunmehr über die Abschlüsse bis einschließlich 2018. Nach § 116 Abs. 8 GO NRW sind der Gesamtabschluss und der Gesamtlagebericht bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen. Der Rat hat dann den geprüften Gesamtabschluss durch Beschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu bestätigen. In Lichtenau hatte bisher lediglich der Gesamtabschluss 2010 vorgelegen, und zwar erst seit Ende 2017. Bei den Gesamtabschlüssen 2011 und 2017 wurde die Vereinfachungsregelung zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse genutzt. Danach nahm der Rat im Jahr 2020 die bestätigten Entwurfsfassungen dieser Abschlüsse lediglich zur Kenntnis. Sie sind dem Gesamtabschluss 2018 im Anzeigeverfahren an den Kreis Paderborn beigefügt worden. Zum Gesamtabschluss 2018 hat der Rat in seiner Sitzung am 08. Oktober 2020 einen Feststellungsbeschluss gefasst. Aufsichtsrechtliche Bedenken gegen die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2018 haben sich nicht ergeben. Für die Haushaltsjahre ab 2019 nutzt die Stadt die Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW.

Der Kämmerer in Lichtenau hat bisher nicht regelmäßig, sondern bedarfsorientiert die Entscheidungsträger in der Verwaltung und der Politik über die Haushaltsbewirtschaftung informiert. Dieses wurde insbesondere aufgrund der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges, deren negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt sowie den hierzu ergangenen rechtlichen Berichtspflichten intensiviert. Eine Berichtspflicht ergab sich aus den ursprünglichen Vorgaben des NKF-CIG. Danach hat in 2020 und 2021 der Kämmerer beziehungsweise die Kämmerin dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Rat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten. Eine solche unterjährige Berichtspflicht setzt sich für das Jahr 2022 aufgrund der KommunalhaushaltsrechtsanwendungsVO UA-Schutzsuchendenaufnahme fort. Auskunftsgemäß erfolgen in Lichtenau seit der Corona-Pandemie grundsätzlich quartalsmäßige Berichte beziehungsweise Informationen gegenüber dem Rat. Zudem wird quartalsmäßig die Investitionskostenentwicklung dem Rat zur Kenntnis gegeben.

Die Verwaltungsführung nutzt die Informationen des Kämmerers zur Haushaltssteuerung.

Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen sind in Lichtenau für den Kernhaushalt nicht installiert.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Feststellung

Bei der Stadt Lichtenau werden durchgängig volumenträchtige konsumtive und steigende investive Ermächtigungen ins nächste Jahre übertragen. Sie sind interkommunal in fast allen Vergleichsjahren weit überdurchschnittlich und vielfach höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

Bei der Stadt Lichtenau werden die fortgeschriebenen Ansätze im Durchschnitt lediglich zu rund 40 Prozent tatsächlich in Anspruch genommen.

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.

Entsprechende formelle Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in Lichtenau nicht. Nach der geltenden Praxis in Lichtenau erhalten die Fachbereiche jährlich eine inhaltlich identische Mitteilung zum Verfahrungen zu den Ermächtigungsübertragungen. Darin ist geregelt, dass nur Ermächtigungen ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden, wenn in dem laufen Haushaltsjahr „eine Leistung erbracht wurde und die Rechnung noch aussteht oder der Auftrag nachweislich schriftlich erteilt wurde.“ Die Fachbereiche melden diese an die Finanzabteilung. Reste aus Investitionsmaßnahmen werden im Rahmen einer Sitzung aller Fachbereichsleitungen gesondert übernommen. Die Bürgermeisterin entscheidet über die Übertragung. Dem Rat wird gemäß § 22 KomHVO eine Übersicht über die Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen sowie investive Auszahlungen zur Kenntnis gegeben, die in das neue Haushaltsjahr übertragen werden.

Empfehlung

Die Stadt Lichtenau sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Dieses schafft Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.

Ordentliche Aufwendungen Lichtenau 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	25.547	24.717	27.310	31.653	32.477
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	98	470	298	135	103
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,38**	**1,90**	**1,09**	**0,43**	**0,32**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	25.645 (25.590)	25.187 (25.146)	27.608 (27.546)	31.789	32.580

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,38**	**1,87**	**1,08**	**0,43**	**0,32**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	23.551	24.906	24.998	28.461	31.528
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**91,83**	**98,88**	**90,54**	**89,53**	**96,77**

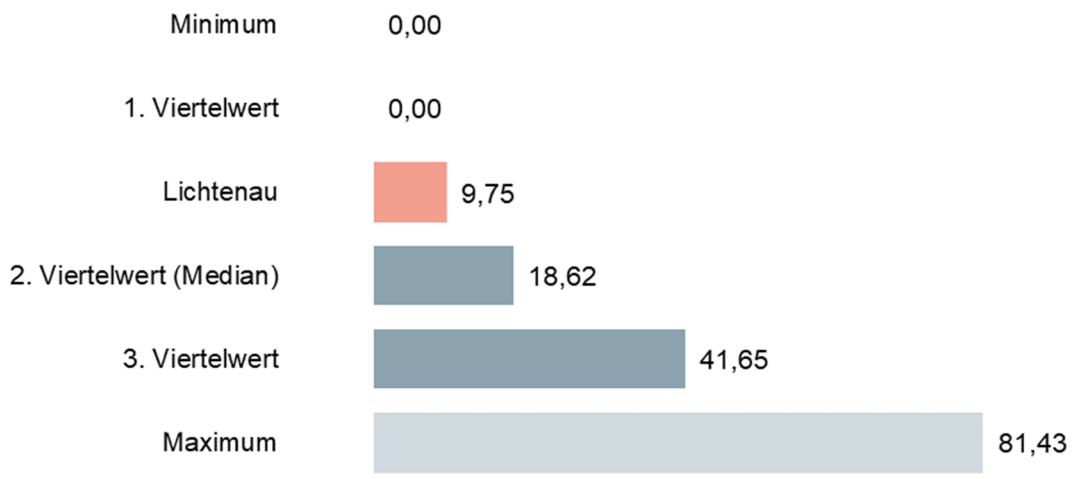
() fehlerhaft ausgewiesene Daten aus der Finanzsoftware

In der Stadt Lichtenau werden bei den Aufwendungen im konsumtiven Bereich jährlich nennenswerte Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Die höheren Beträge in 2018 und 2019 resultieren besonders aus dem Bereich Wirtschaftsförderung für den Breitbandausbau, unter anderem in Gewerbegebieten und in einem Ortsteil. Mit dem Jahresabschluss 2021 werden Ermächtigungen von rund 246.400 Euro nach 2022 übertragen. Nach den aktuellen Daten werden 1,51 Mio. Euro nach 2023 übertragen. Hiervon entfallen alleine rund 870.000 Euro wiederum auf den Breitbandausbau zur Reduzierung der „weißen Flecken“ und circa 150.000 Euro für Schülerbeförderungskosten bei der Kiliangrundschule und der Realschule.

Der Grad der Inanspruchnahmen zeigt, dass in der Gesamtbetrachtung die Ansätze für die Deckung der ordentlichen Aufwendungen ausreichen.

In Lichtenau entsprechen die bisherigen Ermächtigungsübertragungen bei den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit insgesamt betragsmäßig denen für die ordentlichen Aufwendungen. Hier liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes ebenfalls durchgängig unter 100 Prozent. Er bewegt sich zwischen 82,5 Prozent in 2020 und 95,6 Prozent in 2018.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich für 2021 sind 21 Werte eingeflossen. Die Ermächtigungsübertragungen bei der Stadt Lichtenau bewegen sich je Einwohner zwischen 9,24 Euro in 2017 und 44,45 Euro in 2018. Die Stadt Lichtenau weist im interkommunalen Vergleichs bis einschließlich 2020 jeweils deutlich höhere Ermächtigungsübertragungen auf als die meisten Vergleichskommunen. Durch steigende Vergleichswerte im Betrachtungszeitraum und einen zugleich in 2021 gesunkenen Kennzahlenwert von Lichtenau stellt sich dieser im einzigen Vergleichsjahr unterdurchschnittlich dar. Nach 2022 hat die Stadt Lichtenau nunmehr Ermächtigungen von 23,06 Euro je Einwohner übertragen.

Ein grundsätzlich gleiches Bild im interkommunalen Vergleich zeigt sich bei den Ermächtigungsübertragungen für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Bis auf das Jahr 2021 weist Lichtenau höhere Kennzahlenwerte auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Investive Auszahlungen Lichtenau 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.826	6.473	10.032	10.925	21.078
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.840	4.646	3.929	4.630	6.276
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**23,51**	**71,77**	**39,17**	**42,38**	**29,77**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	9.667 (9.654)	11.120 (11.402)	13.962 (13.981)	15.555	27.354 (27.346)
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**19,04**	**41,78**	**28,14**	**29,76**	**22,94**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.331	4.081	5.094	6.592	15.507
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**34,46**	**36,70**	**36,48**	**42,38**	**56,69**

() fehlerhaft ausgewiesene Daten aus der Finanzsoftware

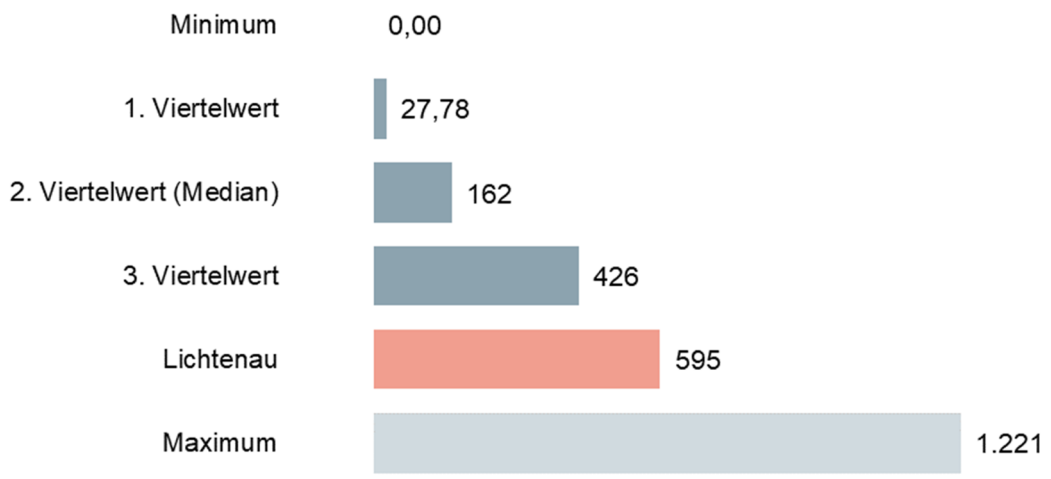
In den Jahren 2019 und 2021 steigen die Planansätze für die Investitionsauszahlungen an. Ursächlich hierfür ist für 2019 als auch 2021 maßgeblich das höhere Investitionsvolumen im Hochbaubereich. Hierbei handelt es sich um die Kernsanierung der Realschule mit dem Generationenprojekt Klima-Campus. Nach den ursprünglichen Planungen war das Projekt mit etwa 15,0 Mio. Euro kalkuliert. Nunmehr zeigt sich eine erhebliche Steigerung auf etwa 23,0 Mio. Euro entsprechend den Ausführungen im Haushaltsplan 2022. Die Förderung wurde hieraufhin lediglich auf 8,2 Mio. Euro aufgestockt. Die tatsächliche Umsetzung der einzelnen Baumaßnahmen verzögert sich aus verschiedenen Gründen, maßgeblich aus den negativen Effekten der COVID 19 - Pandemie sowie einer starken Winterperiode 2020/2021. Dieses schlägt sich sowohl auf die Haushaltsplanung, die Jahresabschlüsse also auch die Ermächtigungsübertragungen nieder. Anfänglich waren für das Haushaltsjahr 2021 die höchsten jahresbezogenen Ansätze mit 9,8 Mio. Euro veranschlagt. Nunmehr sind sie 12,2 Mio. Euro für 2022, auch bedingt durch die beachtlichen Kostensteigerungen beim Gesamtprojekt.

Die gestiegenen, nach 2018 übertragenen Ermächtigungen resultieren insbesondere aus einigen größeren Einzelmaßnahmen und -projekten. Exemplarisch betreffen sie das Grundstückskaufgeld für Baugebietserweiterungen, die Erschließung beim Gewerbegebiet Leihbühl, den Neubau einer Brücke mit Wirtschaftsweg sowie das Feuerwehrgerätehaus Atteln/Henglarn. Für die beiden Letzteren sind Teilbeträge in nachfolgende Haushaltsjahre bis einschließlich 2021 beziehungsweise 2023 vorgetragen worden. Die beachtliche Zunahme der Ermächtigungsübertragungen in 2021 resultiert aus Grundstückskaufgeldern von 3,7 Mio. Euro für Flächen in einem Ortsteil. Ohne diese Einzelmaßnahme wäre das Gesamtvolumen der nach 2021 vorgenommenen Ermächtigungsübertragungen auf 2,5 Mio. Euro abgebaut worden.

Die deutliche Zunahme bei den Planansätzen in 2021 hat trotz gestiegener Ermächtigungsübertragungen einen rückläufigen Ansatzerhöhungsgrad in dem Jahr zur Folge.

Zuletzt sind investive Ermächtigungsübertragungen nach 2022 von 4,0 Mio. Euro übertragen worden. Nach den aktuellen Daten ist mit Übertragungen nach 2023 von 9,5 Mio. Euro deutlich mehr als eine Verdoppelung eingetreten. Größere Einzelmaßnahmen sind der An- und Umbau des Feuerwehgerätehauses in Kleinenberg mit rund 820.000 Euro, der Ausbau von barrierefreien Haltestellen mit circa 610.000 Euro sowie das Generationenprojekt Klima-Campus mit insgesamt 4,2 Mio. Euro.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2021



Im Betrachtungszeitraum ist bei den Kommunen grundsätzlich eine Zunahme der investiven Ermächtigungsübertragungen erkennbar. Dieses spiegelt sich an der fast stetig steigenden Entwicklung des zweiten und dritten Viertelwerte wider. Exemplarisch hat sich der Median bis 2020 auf 244 Euro verdoppelt und sinkt dann erstmalig in 2021. Der dritte Viertelwert zeigt eine Zunahme von 200 Euro auf zuletzt 426 Euro. Diese steigende Entwicklung im Betrachtungszeitraum gilt ebenfalls für die Stadt Lichtenau. Die Kennzahlenwerte erhöhen sich von anfänglich 173 Euro, bei einem leichten Rückgang in 2019, auf 595 Euro in 2021. Sie stellen sich in allen Jahren weit überdurchschnittlich dar. Seit 2018 zählt Lichtenau zu dem Viertel der Vergleichs-

kommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Die für 2022 gebildeten Ermächtigungsübertragungen von 377 Euro je Einwohner dürften wiederum ein weit überdurchschnittliches Niveau aufweisen. Das gilt erst Recht für die aktuelle Übertragung nach 2023 von 889 Euro.

In diesem Kontext sind der Ansatzerhöhungsgrad sowie der Inanspruchnahmegrad zu betrachten. Der Ansatzerhöhungsgrad von Lichtenau ist im interkommunalen Vergleich bis auf 2017 jeweils höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Auf die interkommunal grundsätzlich steigenden Volumina und Vergleichswerte sei an dieser Stelle nochmals hingewiesen.

Die Kennzahl Grad der Inanspruchnahme zeigt auf, wieviel die Stadt von ihrem fortgeschriebenen Ansatz im jeweiligen Jahr dann tatsächlich benötigt hat. Danach schöpft Lichtenau die Haushaltsmittel für investive Auszahlungen im Betrachtungszeitraum mit steigender Tendenz von zuletzt 56,7 Prozent aus. Dennoch kann die Stadt im Durchschnitt nur etwa 40 Prozent des fortgeschriebenen Investitionsvolumens umsetzen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2017 bis 2021

Jahr	Lichtenau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	34,46	15,21	40,09	48,15	54,95	181	28
2018	36,70	3,04	33,92	44,84	55,72	73,72	28
2019	36,48	24,91	35,00	43,76	52,86	253	28
2020	42,38	15,30	21,42	42,38	50,53	128	29
2021	56,69	17,19	31,57	37,36	56,03	107	21

Bis einschließlich 2019 hat die Stadt Lichtenau einen erkennbar geringeren Inanspruchnahmegrad als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Nach einem durchschnittlichen Resultat in 2020 erzielt Lichtenau 2021 einen höheren Kennzahlenwerte auf als drei Viertel der Vergleichskommunen. Im Durchschnitt aller Jahre beträgt der Inanspruchnahmegrad in Lichtenau lediglich rund 41 Prozent.

Auch die künftige Investitionsplanung ist bei den Kommunen mit Unsicherheiten behaftet. So sind die weiteren Auswirkungen der Inflations- und Zinsentwicklungen ebenso unwägbar wie der weitere Verlauf der Energiekrise und des Ukraine-Krieges.

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

➔ **Empfehlung**
Das Ziel der Stadt Lichtenau sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

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**
Bei der Stadt Lichtenau ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.

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

Bei der **Stadt Lichtenau** bestehen keine festgelegten strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Für die Fördermittelrecherche nutzt die Stadt verschiedenste Quellen. Es handelt sich dabei unter anderem um Informationen der Bezirksregierung Detmold, des Städte- und Gemeindebundes NRW und ihres Beratungsunternehmens, von Organisationen und Institutionen im Bereich des Klimaschutzes, des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Stadt Lichtenau nimmt auskunftsgemäß externe Beratungen bei der Fördermittelakquise in Anspruch. Nach Auffassung der gpaNRW führt ein Aufgreifen dieses Themas auf strategischer Ebene zu einem verwaltungseinheitlichen Vorgehen und zu einer stärkeren Verbindlichkeit. In Lichtenau gibt es keine zentrale Stelle für die Fördermittelakquise. Hierfür sind dem Grunde nach die jeweiligen Organisationseinheiten im Rahmen ihrer originären Aufgaben und Verantwortlichkeiten dezentral zuständig. Die Aktivitäten in Lichtenau bei der Fördermittelakquise waren zuletzt schwerpunktmäßig beim Fachbereich 3 - Bauen, Planen, Wohnen, Digitalisierung sowie dem Fachbereich 5 - Stadtmarketing, und zwar beim dortigen Klimaschutzmanager verortet.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Nach Angaben der Stadt sind in Lichtenau bisher keine Förderanträge gescheitert. Grundsätzlich fokussiert sich die Kommune auf Investitions- und Fördermaßnahmen, die entweder wirtschaftlich sind oder dem Klimaschutz dienen. Kritisch werden die zum Teil geforderten aufwendigen und detaillierten Unterlagen im Antragsverfahren gesehen. Diese nimmt die Stadt letztendlich in Kauf für potenzielle Förderungen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**
Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Lichtenau nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt. Die Stadt musste vereinzelt Fördermittel zurückzahlen.

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.

Der **Stadt Lichtenau** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln weitgehend zu vermeiden. Vereinzelt ist es zu Rückzahlungen gekommen. Diese erfolgten unter anderem im Rahmen der nachträglichen Prüfung von abgeschlossenen Fördermaßnahmen durch den Landesrechnungshof. Auskunftsgemäß werden Fördermittel generell rechtzeitig abgerufen sowie die Verwendungsnachweise fristgerecht und vollständig erstellt. Hierbei ist die (dezentrale) Organisationseinheit für den gesamten Prozess von der Beantragung bis zum Verwendungsnachweis zuständig. Das beschriebene Verfahren hat zur Folge, dass die Stadt Lichtenau nicht an zentraler Stelle einen Gesamtüberblick über die bisherigen sowie aktuellen Fördermaßnahmen hat.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Ein förderbezogenes Controlling zusammen mit einem Berichtswesen hat die Stadt Lichtenau nicht etabliert. Die Politik wird bedarfsorientiert informiert.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lichtenau, ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen und Controlling im Fördermittelmanagement einzurichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten informiert werden.

Die Stadt Lichtenau hat den Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des Fördermittelmanagements ebenso festgestellt und hierfür im Stellenplan 2023 eine halbe Vollzeit-Stelle eingerichtet.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Kreditportfolio Lichtenau zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro* **	23.688
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	1.000
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	25
Anzahl Kreditgeber	10

* Davon Kredite aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ rund 0,72 Mio. Euro.
** Darlehen an Stadtwerke zur Errichtung von Windkraftanlagen in Höhe von 8,4 Mio. Euro.

Die **Stadt Lichtenau** hat vergleichsweise hohe Kreditverbindlichkeiten zur Finanzierung von Investitionen. Einen Anteil von 8,4 Mio. Euro hat sie im Innenverhältnis an die Stadtwerke Lichtenau GmbH zur Errichtung von Windkraftanlagen weitergereicht. Im Einzelfall potenziell riskante Finanzierungsinstrumente wie Derivate und Fremdwährungskredite enthält das Portfolio nicht.

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

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

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

Die Stadt Lichtenau 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 Lichtenau in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen

kann.[11] Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.[12]

Die Stadt Lichtenau hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Sie wendet die oben beschriebenen Mindestinhalte jedoch in der Praxis zum Teil schon an. So orientiert sie sich nach eigener Aussage bei der Aufnahme von Krediten vor allem an den haushaltswirtschaftlichen Zielen der (Planungs-)Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Zu diesem Zweck nimmt die Stadt Kredite in der Regel mit vergleichsweise langen Zinsbindungsfristen auf. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Stadt generell auf Fremdwährungskredite, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente. Nach eigener Aussage bemüht sich Lichtenau um eine ausgeglichene Portfoliostruktur. Insbesondere Konzentrationsrisiken, beispielsweise hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber, will die Stadt minimieren.

Der Kernhaushalt nimmt Kredite nicht nur auf Grund eigener Finanzierungsbedarfe auf. 2015 und 2016 hat die Stadt für die Stadtwerke Lichtenau GmbH Investitionskredite im Umfang von 10,5 Mio. Euro aufgenommen und an das Tochterunternehmen weitergereicht. Mit den Krediten haben die Stadtwerke die Errichtung von Windkraftanlagen finanziert. Zum Stichtag 31.Dezember 2021 umfassen die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes aus diesem Vorgang noch 8,4 Mio. Euro. In ihre Dienstanweisung könnte die Stadt Lichtenau die Aufnahme und das Weiterreichen von Krediten für städtische Ausgliederungen, besonders ihre Tochterunternehmen, ausdrücklich aufnehmen.

Zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. In Lichtenau haben sich bereits feste Abläufe und Verantwortlichkeiten etabliert. Die Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft die Bürgermeisterin in Abstimmung mit dem Kämmerer. Der Stadtrat wird über eine Kreditaufnahme und die Angebotsparameter nachträglich unterrichtet. Vor einer Kreditaufnahme holt Lichtenau mehrere Angebote ein. Bei der Angebotsauswertung vergleicht Lichtenau Kreditangebote in unterschiedlichen Varianten. Neben den geforderten Zinssätzen berücksichtigt die Stadt bei der Entscheidung beispielsweise unterschiedliche Laufzeiten oder Zinsbindungsfristen. Die Entscheidungsfindung dokumentiert die Stadt schriftlich. Entscheidungserhebliche Unterlagen nimmt die Verwaltung zur Kreditakte. Auskünfte zum Portfolio und den einzelnen Darlehensverträgen kann die Verwaltung unmittelbar erteilen.

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

[12] 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.

1.4.5.2 Anlagemanagement

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat mit dem Aufbau eines städtischen Anlagemanagements begonnen. Auch wenn die Stadt Lichtenau die grundsätzliche Ausrichtung ihres Anlagemanagements bereits dokumentiert hat, hat sie einen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement bisher nicht schriftlich fixiert.

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

Geldmittel und Anlagen der Stadt Lichtenau zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	2.759
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	450
Davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	450
Ausleihungen in Tausend Euro	12.591
Davon Weiterreichung eines Kredits zur Errichtung von Windkraftanlagen in Tausend Euro	8.400

Die Stadt Lichtenau hat bisher keinen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement verbindlich festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die grundlegende Ausrichtung ihres Anlagemanagements hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung festgelegt. Hiernach geht die Sicherheit einer städtischen Geldanlage vor dem Ertrag. Darüber hinausgehende Konkretisierungen hat die Stadt Lichtenau bisher nicht für erforderlich gehalten, weil sie nur selten überschüssige Liquidität anlege. Diese habe Lichtenau bisher nicht oder nur sehr kurzfristig als Termingeld angelegt.

Lichtenau verfügt derzeit über große Liquiditätsbestände. Die Stadt erwägt die vorübergehend überschüssigen Geldmittel als Termineinlage anzulegen. Hieran wird deutlich, dass auch für die Stadt Lichtenau grundsätzliche Regelungen zur Anlage von Geldmitteln sinnvoll sind. Eine entsprechende Vorgabe trifft auch der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW zur Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände.[13]

Eine Kommune sollte auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte der Wille des Rates der Stadt Lichtenau dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger.

[13] RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012.

Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen. Auch wenn die Stadt Lichtenau beabsichtigt, ihr Anlagemanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Geldanlagen zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

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

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse kann die Stadt 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 Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
  - Die generelle Inkaufnahme niedriger beziehungsweise negativer Zinsen zur Minimierung von Anlagerisiken (wie bereits in Grundzügen der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung zu entnehmen).
  - 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 Stadt gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente.** Die Stadt kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz[14] können Vorgaben getroffen werden.

[14] 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.

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

Die Stadt Lichtenau 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 Lichtenau in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

Die Stadt Lichtenau hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Anlagemanagement schriftlich fixiert. Sie wendet die oben beschriebenen Mindestinhalte jedoch in der Praxis zum Teil schon an. Die Stadt Lichtenau verfügt nach eigener Aussage ausschließlich über Geldeinlagen bei Banken, die einem institutsgesicherten Sicherungssystem angehören. Dazu gehören alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken und die Landesbausparkassen sowie Genossenschaftsbanken. Einlagen der Stadt Lichtenau sind hier mittelbar in voller Höhe geschützt. Derzeit nimmt Lichtenau niedrige Zinsen und Verwahrentgelte in Kauf, um Anlagerisiken zu vermeiden oder zu minimieren. Die Verfügbarkeit und Sicherheit der Geldmittel und Geldanlagen haben für die Stadt nach eigener Aussage die größten Prioritäten. Im Innenverhältnis gibt die Stadt Lichtenau seit einigen Jahren Kredite für Investitionen oder zur Liquiditätssicherung an ihre Ausgliederungen, insbesondere an die Stadtwerke Lichtenau GmbH weiter.

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	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren bis 2020 kann die Stadt Lichtenau die gestiegenen Aufwendungen weitgehend kompensieren. Dieses gelingt ihr seit dem letzten Jahresabschluss 2021 und nach dem Haushaltsplan 2023 für die Zukunft nicht mehr. Zu den bis auf 2019 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	67	E1	Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Lichtenau eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das sollte auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden und langfristig benötigten Gebäude- und Infrastrukturvermögen beinhalten.	69
F2	Der Stadt Lichtenau liegen zu Beginn eines Haushaltsjahres nur zum Teil die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling sowie ein strukturiertes Berichtswesen bestehen bislang nicht.	71	E2	Die Stadt Lichtenau sollte ein standardisiertes regelmäßiges Finanzcontrolling und ein Finanzberichtswesen aufbauen und diese als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Hierzu gehört auch die Einbindung der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten, die Daten und Prognosen zu den Produkten bereitstellen. Ebenso sollte die Politik regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.	72
F3	Bei der Stadt Lichtenau werden durchgängig volumenträchtige konsumtive und steigende investive Ermächtigungen ins nächste Jahre übertragen. Sie sind interkommunal in fast allen Vergleichsjahren weit überdurchschnittlich und vielfach höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei der Stadt Lichtenau werden die fortgeschriebenen Ansätze im Durchschnitt lediglich zu rund 40 Prozent tatsächlich in Anspruch genommen.	73	E3.1	Die Stadt Lichtenau sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln. Dieses schafft Verbindlichkeit und ist zudem gesetzlich gefordert.	73
			E3.2	Das Ziel der Stadt Lichtenau sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	78

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Bei der Stadt Lichtenau ist die Fördermittelakquise grundsätzlich dezentral organisiert. Es bestehen bislang keine Vorgaben zur Fördermittelakquise. Zudem gibt es keine standardisierten Prozesse zur Fördermittelprüfung. Es werden verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche genutzt.	78	E4	Die Stadt Lichtenau sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	78
F5	Ein Fördermittelcontrolling sowie ein Berichtswesen sind in Lichtenau nicht implementiert. Die Fördermittelbewirtschaftung findet dezentral in den entsprechenden Organisationseinheiten statt. Die Stadt musste vereinzelt Fördermittel zurückzahlen.	79	E5.1	Die Stadt Lichtenau sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde einen schnellen, umfassenden und personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	79
			E5.2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lichtenau, ein angemessenes, an die örtlichen Verhältnisse ausgerichtetes Berichtswesen und Controlling im Fördermittelmanagement einzurichten. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über sämtliche wichtigen Förderprojekte aus allen gesamtstädtischen Organisationseinheiten informiert werden.	79
F6	Die Stadt Lichtenau hat einen Handlungsrahmen für ihr Kreditmanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	80	E6	Wir empfehlen der Stadt Lichtenau, sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen zu geben und diesen schriftlich zu fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Stadt kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement zusammenfassen.	81
F7	Die Stadt Lichtenau hat mit dem Aufbau eines städtischen Anlagemanagements begonnen. Auch wenn die Stadt Lichtenau die grundsätzliche Ausrichtung ihres Anlagemanagements bereits dokumentiert hat, hat sie einen umfassenden Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement bisher nicht schriftlich fixiert.	50	E7	Die Stadt Lichtenau sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Mindestinhalte abdecken. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum städtischen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	84

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Lichtenau 2016	Lichtenau aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	103	98,69	95,56	102	104	107	121	26
Eigenkapitalquote 1	25,77	23,94	23,28	35,61	41,72	47,10	70,88	27
Eigenkapitalquote 2	61,80	57,41	49,23	63,37	70,61	77,64	85,35	27
Fehlbetragsquote	k.A.	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	22,64	17,67	13,75	29,38	36,81	44,40	49,77	27
Abschreibungsintensität	11,09	7,44	5,15	8,41	9,21	10,66	13,60	26
Drittfinanzierungsquote	77,90	96,85	37,16	53,78	61,28	70,82	87,20	24
Investitionsquote	246	236	54,14	109	145	208	452	26
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	88,78	84,03	81,55	92,15	99,08	104	121	27
Liquidität 2. Grades	33,19	39,80	39,80	91,95	180	272	2.041	28
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	31,74	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,46	13,84	1,53	4,33	5,62	6,40	17,52	28
Zinslastquote	2,17	1,03	0,04	0,17	0,39	0,69	1,62	26
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	44,96	44,71	39,06	49,68	57,00	65,58	76,46	21
Zuwendungsquote	37,45	36,54	9,21	13,31	17,78	24,30	38,65	27
Personalintensität	23,48	24,15	11,18	17,07	18,71	20,50	25,68	26
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,22	18,08	9,42	15,59	19,04	23,04	28,78	26

Kennzahlen	Lichtenau 2016	Lichtenau aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	41,44	33,29	33,29	39,65	42,03	47,75	59,81	26

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) Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts-werte
Jahresergebnis	**833**	**1.227**	**-649**	**481**	**712**	**./.**
Gewerbesteuer	5.403	5.550	4.424	5.731	5.874	5.396
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.332	4.947	5.110	4.882	5.216	4.898
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	386	474	525	576	637	519
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.404	2.635	1.944	2.169	2.608	2.352
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	507	530	528	989	480	607
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	./.
Summe der Erträge	**13.031**	**14.136**	**12.532**	**14.347**	**14.815**	**13.772**
Steuerbeteiligungen	1.003	874	677	449	433	687
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	4.673	4.763	4.864	5.341	5.245	4.977

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts-werte
Summe der Aufwendungen	**5.676**	**5.637**	**5.541**	**5.790**	**5.678**	**5.664**
Saldo	**7.355**	**8.499**	**6.991**	**8.557**	**9.137**	**8.108**

Tabelle 4: Eigenkapital Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	28.773	29.605	28.956	29.437	30.149
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	**28.773**	**29.605**	**28.956**	**29.437**	**30.149**
Sonderposten für Zuwendungen	36.973	35.307	35.733	36.019	38.360
Sonderposten für Beiträge	4.441	4.115	3.806	3.513	3.777
Eigenkapital 2	**70.187**	**69.027**	**68.495**	**68.969**	**72.286**
Bilanzsumme	**110.817**	**106.869**	**109.420**	**114.386**	**125.916**

Tabelle 5: Schulden Stadt Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	21.059	20.296	20.928	19.670	23.688
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.000	0	0	0	1.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	541	557	609	1.679	2.192

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	329	40	28	57	81
Sonstige Verbindlichkeiten	1.182	858	887	608	526
Erhaltene Anzahlungen	2.777	4.529	6.355	9.850	11.826
Verbindlichkeiten	**29.888**	**26.280**	**28.806**	**31.864**	**39.314**
Rückstellungen	9.250	10.144	10.724	12.297	13.079
Sonderposten für den Gebührenausgleich	338	354	262	230	208
Schulden	**39.475**	**36.778**	**39.792**	**44.392**	**52.602**

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2018

Kennzahlen	2017	2018
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	53.372	50.783
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.080	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	932	1.342
Sonstige Verbindlichkeiten	660	337
Erhaltene Anzahlungen	3.832	5.584
Gesamtverbindlichkeiten	**62.876**	**58.046**

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lichtenau in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	28.806	31.864	39.314
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	723	484	455
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	13.026	12.255	12.582
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	12	41	186
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	42
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	46.256	44.329	42.504
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	737	460	709
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	**60.564**	**62.953**	**67.844**

* Berücksichtigt sind das Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Lichtenau, die Technologiezentrum Lichtenau GmbH (bis einschließlich 2019) sowie die Stadtwerke Lichtenau GmbH

Tabelle 8: Rückstellungen Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Pensionsrückstellungen	7.566	7.947	8.689	9.104	9.311
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Instandhaltungsrückstellungen	702	1.287	1.174	2.219	2.691
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO bzw. § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	982	910	861	974	1.077
Rückstellungen	**9.250**	**10.144**	**10.724**	**12.297**	**13.079**

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	**833**	**1.227**	**-649**	**481**	**712**	**-2.391**	**-2.083**	**-2.681**	**-1.087**	**-571**
Gewerbesteuer	5.403	5.550	4.424	5.731	5.874	4.835	6.381	6.347	6.454	6.732
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.332	4.947	5.110	4.882	5.216	4.883	5.531	5.774	6.144	6.451
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	386	474	525	576	637	608	632	665	686	700
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.404	2.635	1.944	2.169	2.608	2.989	3.315	2.382	2.881	3.528
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	507	530	528	989	480	516	513	513	545	559
Summe der Erträge	**13.031**	**14.136**	**12.532**	**14.347**	**14.815**	**13.831**	**16.373**	**15.681**	**16.711**	**17.969**
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	4.673	4.763	4.864	5.341	5.245	5.388	5.628	5.628	5.628	5.628
Steuerbeteiligungen	1.003	874	677	449	433	330	518	515	524	547

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Summe der Aufwendungen	**5.676**	**5.637**	**5.541**	**5.790**	**5.678**	**5.717**	**6.146**	**6.143**	**6.152**	**6.175**
Saldo der Bereinigungen	**7.355**	**8.499**	**6.991**	**8.557**	**9.137**	**8.114**	**10.226**	**9.538**	**10.558**	**11.795**
Saldo der Sondereffekte	1.064	-682	-787	-221	1.388	497	177	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	**-7.586**	**-6.590**	**-6.852**	**-7.855**	**-9.814**	**-11.001**	**-12.487**	**-12.218**	**-11.645**	**-12.365**
Abweichung vom Basisjahr		996	733	-269	-2.228	-3.416	-4.901	-4.632	-4.060	-4.780

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Lichtenau in Tausend Euro 2017 bis 2026

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	**-7.586**	**-6.590**	**-6.852**	**-7.855**	**-9.814**	**-11.001**	**-12.487**	**-12.218**	**-11.645**	**-12.365**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-219	-209	-231	-427	-191	-706	-1.000	-1.504	-1.535	-1.556
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-501	-630	-356	-401	-182	-1.093	-1.649	-1.024	-1.068	-1.070
Jugendamtsumlage	2.571	2.397	2.599	3.081	3.498	3.293	3.500	3.500	3.500	3.500
Saldo aus Sozialleistungen	**-3.291**	**-3.236**	**-3.185**	**-3.908**	**-3.871**	**-5.092**	**-6.149**	**-6.028**	**-6.104**	**-6.126**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-4.294**	**-3.353**	**-3.667**	**-3.946**	-5.942	-5.909	-6.338	**-6.190**	**-5.542**	**-6.239**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“		941	627	348	-1.648	-1.615	-2.043	-1.896	-1.247	-1.945

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lichtenau 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 **Stadt Lichtenau** hat sich über eine öffentliche-rechtliche Vereinbarung die Option gesichert, die **zentrale Vergabestelle** der Stadt Paderborn für die Durchführung ihrer Vergabeverfahren zu nutzen. So stellt Lichtenau die wichtige Funktionstrennung bei der Vergabedurchführung sicher und nutzt das vergaberechtliche Know-how.

Das interne Regelwerk zum Vergabewesen besteht aus der **Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren** der Stadt Lichtenau und der **öffentlichen-rechtlichen Vereinbarung** mit der Stadt Paderborn.

Eine **regelmäßige Prüfung** der getätigten **Vergaben** findet in der Stadt Lichtenau nicht statt. Gleichwohl erhöht eine fachliche Überprüfung von Vergabeverfahren die Rechtssicherheit und stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Daher empfiehlt die gpaNRW, eine regelmäßige Vergabeprüfung vorzunehmen.

Die Stadt Lichtenau hat niemanden mit der Wahrnehmung der **Korruptionsprävention** beauftragt. Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention existiert zum Prüfzeitpunkt nicht. Ähnlich verhält es sich mit verbindlichen Regelungen zur Durchführung von **Sponsoringmaßnahmen**. Auch eine **Risiko- und Gefährdungsanalyse** zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat die Stadt Lichtenau bisher nicht erstellt. Dies sollte Lichtenau zeitnah nachholen. Auch sollte die Stadt wie geplant eine Dienstanweisung einschließlich der Regelungen zum Sponsoring auf den Weg bringen.

Wir haben bei der Stadt Lichtenau die **Abweichungen der Abrechnungsbeiträge** von den ursprünglichen Auftragswerten der schlussgerechneten Baumaßnahmen ermittelt und diese interkommunal verglichen. Lichtenau liegt hier in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den **höchsten Abweichungsquoten**.

Lichtenau kann ihre Abweichungsquote verbessern und Kostensteigerungen nach der Auftragserteilung entgegenwirken, wenn sie die Leistungsbeschreibung und Kostenberechnung im Vorfeld der Maßnahmen sorgfältig und detailliert vornimmt. Nachträgliche Änderungen und Erweiterungen von Baumaßnahmen sind meistens teurer als bereits im Vorhinein eingeplante. Außerdem lässt das Vergabewesen wesentliche Auftragsänderungen und -erweiterungen nur in

begründeten Ausnahmefällen zu. Eine zentrale Erfassung und Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen könnte Lichtenau zudem zu Steuerungszwecken nutzen.

Bei der **Organisation des Nachtragswesens** bietet sich eine stärkere Einbindung der zentralen Vergabestelle an. Dafür sollte die Stadt die Regelungen zum Nachtragswesen hinsichtlich der Prüfung der vergaberechtlichen Zulässigkeit erweitern.

Bei der **Maßnahmenbetrachtung** von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen haben wir Optimierungspotenzial hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation von Vergabeverfahren festgestellt. Dies liegt unter anderem daran, dass die Stadt teilweise nicht die Zentrale Vergabestelle im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit nutzte, sondern ein Vergabeverfahren dezentral selbst abgewickelt hat. Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab, sollte Lichtenau die Gründe für die Abweichung analysieren und nachvollziehbar dokumentieren.

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 **Stadt Lichtenau** 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.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat sich die Option gesichert, für die Durchführung ihrer Vergaben die Zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn zu nutzen. Diese interkommunale Zusammenarbeit ist in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt. Die Stadt hat in der Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt.

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

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

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

- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

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

Von wesentlicher Bedeutung ist dabei insbesondere

- die Schaffung einer Grundlage für eine einheitliche und rechtskonforme Anwendung des Vergaberechts durch eine verbindliche Dienstanweisung,
- die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen durch Schaffen einer zentralen Vergabestelle,
- die organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung und
- eine vollständige (textliche) Dokumentation des Vergabeverfahrens.

Diese bedeutenden Aspekte werden in den folgenden Kapiteln genauer betrachtet.

2.3.1.1 Dienstanweisung

In der **Stadt Lichtenau** dient die Dienstanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren vom 22. September 2022 als Grundlage für die Anwendung des Vergaberechts. Wird die Zentrale Vergabestelle in Anspruch genommen, ist im Hinblick auf die Aufgabenabgrenzung zwischen der Zentralen Vergabestelle und der Stadt Lichtenau zudem die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Paderborn ausschlaggebend. Diese gilt ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro.

Die Dienstanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren löste die Allgemeine Vergabeordnung vom 15. Februar 2007 ab. Sie wurde auf Basis der Muster-Dienstanweisung der gpaNRW erstellt und erhält ein deutlich umfangreicheres Regelwerk als die zuvor gültige Vergabeordnung. Insbesondere zuvor fehlende Festlegungen hinsichtlich der Aufgaben und Zuständigkeiten der Zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen, der Durchführung der Submission sowie der Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen sind nun enthalten.

Zum Ende des Jahres 2022 wurde das Muster der gpaNRW für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung umfassend überarbeitet. Beispielsweise wurden die aktuellen Wertgrenzenregelungen als Anlage zur Dienstanweisung aufgeführt. Dies erleichtert die eindeutige Rechtsanwendung für die Beschäftigten. Zudem haben die Kommunen dadurch weniger Pflegeaufwand und müssten nur die Anlage entsprechend anpassen.

Die überarbeitete Muster-Dienstanweisung Vergabe steht auf der Homepage der gpaNRW[15] zum Download bereit. An dieser kann sich die Stadt Lichtenau bei einer zukünftigen Anpassung ihrer Dienstanweisung orientieren.

2.3.1.2 Registerauskünfte

Gemäß § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) sind die Kommunen als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor Zuschlagserteilung in einem Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

Die Abfragen beim Wettbewerbsregister ersetzen die bis zum 01. Juni 2022 gültigen Gewerbezentralregister- und die Vergaberegister-Abfragepflichten.

Hierbei ist zu beachten, dass die Daten aus dem Gewerbezentral- und Vergaberegister nicht in das Wettbewerbsregister überführt wurden. Der Vergaberegisterbetrieb ist eingestellt. Das Gewerbezentralregister bleibt indes noch drei Jahre bestehen. Um eine Informationslücke für Auftraggebende zu vermeiden, sollten die Kommunen auf freiwilliger Basis parallel zur Wettbewerbsregisterabfrage noch bis zum 31. Mai 2025 das Gewerbezentralregister abfragen.

In der Vergabedienstanweisung der **Stadt Lichtenau** ist unter Ziffer 8.3 geregelt, dass die ausschreibenden Stellen unter anderem die Aufgabe haben, Abfragen aus dem Wettbewerbsregister bei einem Auftragswert ab 30.000 Euro netto vorzunehmen. Dies entspricht der aktuellen Rechtslage. Um Informationslücken zu vermeiden, bietet es sich an, noch bis zum 31. Mai 2025 ergänzend eine Gewerbezentralregisterauskunft einzuholen.

2.3.1.3 Zentrale Vergabestelle (ZVS)

Die **Stadt Lichtenau** hat keine eigene Zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie nutzt die Zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn. Diese führt die Vorbereitung der Ausschreibung bis zur rechnerischen Feststellung des Submissionsergebnisses von Vergaben grundsätzlich ab einem geschätzten Nettoauftragswert von 25.000 Euro durch.

Die Bündelung von vergaberechtlichem Wissen in einer Zentralen Vergabestelle fördert die rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. Demzufolge befürwortet die gpaNRW die Inanspruchnahme einer ZVS ausdrücklich. Gleichwohl sind bei der interkommunalen Zusammenarbeit je nach Ausgestaltung der Vereinbarung vergaberechtliche Unterschiede zu beachten. Die Stadt Lichtenau sollte die Rechtsprechung des EuGH[16] dazu kennen.

Der Aufgabenumfang der Zentralen Vergabestelle ergibt sich aus der öffentlichen-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Lichtenau und der Stadt Paderborn aus dem Jahr 2014 sowie aus Kapitel 8 der Vergabedienstanweisung.

Demnach ist die ZVS unter anderem zuständig für

[15] https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung

[16] EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19

- die Beratung und Information zu rechtlichen und formellen Anforderungen im Vergabeverfahren,
- die Veröffentlichung von Ausschreibungen in einem festgelegten Vergabeportal,
- die Koordinierung der Bieteranfragen,
- die Nachforderung fehlender Unterlagen,
- die Information der Bieter im Rahmen der Submission sowie
- die Submission.

Dies ist aus korruptionspräventiven Gründen sinnvoll, da damit der direkte Kontakt der Fachbereiche mit den Bietenden so lange wie möglich vermieden wird. Die Funktionstrennung, also die Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung, wird in Lichtenau bei Vergaben ab einem geschätzten Nettoauftragswert von 25.000 Euro durch das Mitwirken der Zentralen Vergabestelle in besonderem Maße gewahrt.

2.3.1.4 Vergabemanagementsoftware

Die Kommune sollte eine Software einsetzen, welche die Zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren unterstützt.

Eine solche Software bietet unter anderem folgende Vorteile:

- sie stärkt die Zentrale Vergabestelle bei der eVergabe,
- durch integriertes Vergaberecht werden einheitliche und rechtssichere Vergaben gefördert und
- sie unterstützt bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Die Zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn wickelt die Vergabemaßnahmen der **Stadt Lichtenau** grundsätzlich ab einem geschätzten Nettoauftragswert von 25.000 Euro ab. In dem Zusammenhang veröffentlicht Paderborn die Vergabeunterlagen elektronisch in einem festgelegten Vergabeportal. Eine Vergabemanagementsoftware nutzt die Stadt Paderborn nicht.

Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware plant die Stadt Lichtenau zurzeit nicht. Die Akten zu den Vergabemaßnahmen werden aktuell in „Hybridform“ geführt. Das heißt, die ausschreibungsrelevanten Bestandteile, die die Zentrale Vergabestelle über die Vergabeplattform erstellt, liegen digital vor. Die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmenbegleitung führen die Fachbereiche im Wesentlichen in Papierform.

Hybridakten, wie sie im Zeitraum der Berichterstellung in der Stadt Lichtenau vorliegen, sollten aus Sicht der gpaNRW möglichst vermieden werden. Denn durch das Erfordernis zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln, ist die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungsvorgangs deutlich erschwert.

Eine vollständige Hauptakte könnte die Stadt Lichtenau dadurch gewährleisten, dass sie die wichtigsten Dokumente zur Maßnahmenabwicklung ebenfalls der digitalen Vergabeakte zuordnet. Hierzu gehören beispielswese die schriftliche Kommunikation zwischen den Auftragnehmenden und der Auftraggeberin, Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen meistens bereits in digitaler Form vor oder sie müssten gegebenenfalls eingescannt werden.

Eine spezielle Vergabemanagementsoftware bietet darüber hinaus noch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bietenden-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung sowie eine rechtssichere Steuerung des Workflows.

Eine Vergabemanagementsoftware könnte zudem die digitale Kommunikation und die Maßnahmenbearbeitung zwischen der Stadt Lichtenau und der Stadt Paderborn erleichtern.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.

Zudem sollte die Stadt Lichtenau die Einführung einer Vergabemanagementsoftware prüfen, wenn die Zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn zukünftig eine entsprechende Fachsoftware einsetzt.

Die Organisation des Nachtragswesens betrachtet die gpaNRW im Kapitel 2.6.2.

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.[17]

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die ein rechtssicheres, wirtschaftliches und korruptionsvorbeugendes Vergabeverfahren gewährleistet.

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.

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

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.[18] Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge[19] 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 **Stadt Lichtenau** hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Sie nutzt auch keine andere Möglichkeit, Vergaben prüfen zu lassen. Gleichwohl entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung von Vergabeverfahren.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig. Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 75 Abs. 2 GO NRW). Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Lichtenau die ihr zu Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige und hierfür bestellte Person kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen.

Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte ein rechtssicheres Vergabewesen durch eine unabhängige Prüfung unterstützen.

Die Einrichtung einer eigenen örtlichen Rechnungsprüfung, auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit, kann dafür eine Lösung sein. Alternativ kann Lichtenau gem. § 101 Abs. 1 S. 3 GO einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Daneben kann Lichtenau sich eines anderen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

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.

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

[19] 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.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat keine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Eine beauftragte Person für die Korruptionsprävention gibt es nicht. Eine Gefährdungsanalyse (Schwachstellenanalyse) wurde bisher 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 KorruptionsbG[20] zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

In der **Stadt Lichtenau** gibt es bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Gleichwohl trifft die Stadt bereits an verschiedenen Stellen Regelungen zur Korruptionsbekämpfung. Darunter fallen die Festlegungen zur Annahme von Geschenken und Belohnungen gemäß § 17 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung (AGA) für die Stadtverwaltung Lichtenau. Demnach haben die Bediensteten bei der Erfüllung ihrer Dienstobliegenheiten alles zu vermeiden, was geeignet sein könnte, das Vertrauen in die Richtigkeit und Objektivität der Verwaltung zu beeinträchtigen. Neben konkreten Beispielen für zulässige Annahmen regelt Lichtenau in der AGA auch, wann Ablehnungen erforderlich sind. Weitere Bestimmungen zur Korruptionsprävention enthält die Ehrenordnung. Gemäß § 1 Abs. 1 besteht demnach eine schriftliche Auskunftspflicht der Rats- und Ausschussmitglieder im Hinblick auf ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse.

Die Stadt Lichtenau ist bereits auf die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention der gpaNRW aufmerksam geworden. Sie plant, diese als Orientierungshilfe zu verwenden und alsbald eine eigene Dienstanweisung zu erlassen. Diesbezüglich nimmt Lichtenau in einem ersten

[20] 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)

Schritt an Fortbildungsveranstaltungen teil, um die vorhandenen Kenntnisse auf den aktuellsten Stand zu bringen. Darauf aufbauend ist dieses Jahr eine interne Schulung der Beschäftigten geplant.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte die Bestrebungen fortsetzen, eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention einzuführen.

Der Korruptionsprävention dient es auch, eine Korruptionsschutzbeauftragte beziehungsweise einen Korruptionsschutzbeauftragten zu benennen. Korruptionsschutzbeauftragte sind besonders fortgebildete Bedienstete auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Sie unterstützen bei der Korruptionsbekämpfung, beraten in Fragen der Korruptionsprävention und stehen insbesondere als Ansprechpartner im Falle eines Korruptionsverdachtsfalls zur Verfügung.

Hier hat es sich in anderen Kommunen bewährt, eine Person mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz zu beauftragen. Zudem sollte geregelt sein, an welcher Stelle und wie der Beschäftigte den Verdachtsfall mitteilen kann.

Eine Korruptionsschutzbeauftragte beziehungsweise einen Korruptionsschutzbeauftragten hat die Stadt Lichtenau bisher nicht ernannt. Zudem bestehen keine Regelungen dazu, an welcher Stelle und wie Beschäftigte den Korruptionsverdachtsfall mitteilen können.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte die Benennung einer beziehungsweise eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, um die Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sicherzustellen.

§ 7 KorruptionsbG regelt die schriftliche Auskunftspflicht der Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Bürgermeisterin. Demnach sind der Beruf, Beraterverträge, Mitgliedschaften in Kontrollgremien und in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen sowie von privatrechtlichen Unternehmen und Funktionen in Vereinen mitzuteilen. Diese Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen.

Dabei sind die Auskunftspflichten des § 7 KorruptionsbG weitreichender als die des § 95 Abs. 3 GO NRW. Das KorruptionsbG regelt zusätzlich, dass Beraterverträge sowie Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien anzugeben sind.

Regelungen zur Auskunftspflicht finden sich in der Ehrenordnung der Stadt Lichtenau. § 1 Abs. 1 enthält eine Auflistung der pflichtigen Angaben. Diese werden auskunftsgemäß zu Beginn der Ratsperiode von allen Mitgliedern der kommunalen Organe und Ausschüsse abgefragt. Zudem werden etwaige Änderungen bei den Gremienmitgliedern jährlich erfragt.

Gleichwohl fehlen hier die zusätzlich nach dem KorruptionsbG geforderten Angaben. Diese sollte Lichtenau in der Ehrenordnung ergänzen und zukünftig von den Gremienmitgliedern mit abfragen.

Gemäß § 2 der Ehrenordnung sind die erteilten Auskünfte nur für die Geschäftsführung des Rates und der Ausschüsse zu verwenden und im Übrigen vertraulich zu behandeln. Nach § 3 können Name, Anschrift, der ausgeübte Beruf sowie andere vergütete und ehrenamtliche Tätigkeiten veröffentlicht werden.

Im Gegensatz zu diesen Vertraulichkeits- sowie Ermessensregelungen der Ehrenordnung der Stadt Lichtenau gibt § 7 Satz 3 des KorruptionsbG vor, dass die Angaben jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen sind.

Lichtenau veröffentlicht die Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Gremienmitglieder im Anhang zum Jahresabschlusses. Dabei werden sämtliche Anlagen zum Anhang auf der Unterseite Finanzen-Jahresabschluss auf der Website der Stadt Lichtenau in einem gesammelten pdf-Dokument auch digital bereitgestellt. Gleichwohl sind die seitens der Gremienmitglieder erteilten Auskünfte von interessierten Bürgerinnen und Bürgern aufgrund des fehlenden Titels des Dokuments nur schwer zu finden. Zudem fehlen noch die Angaben zu Beraterverträgen und etwaigen Funktionen in Vereinen.

Die Auskünfte nach dem KorruptionsbG sollte Lichtenau leicht zugänglich veröffentlichen. Viele Kommunen hinterlegen diese beispielsweise im Ratsinformationssystem auf den digitalen Karteikarten der Gremienmitglieder. Dies erhöht die Transparenz und Bürgerfreundlichkeit.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte die Ehrenordnung um die sich aus dem KorruptionsbG ergebenen zusätzlichen Auskunftspflichten ergänzen und Beraterverträge sowie Funktionen in Vereinen zukünftig zusätzlich abfragen. Wir empfehlen zudem, Veröffentlichungen im Ratsinformationssystem vorzunehmen, um der Veröffentlichungspflicht gemäß KorruptionsbG nachzukommen. Dies würde die Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin beziehungsweise des Bürgermeisters jährlich anzuzeigen und dem Rat bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen.

Die Stadt Lichtenau erfüllt die Vorgaben des KorruptionsbG, in dem sie den Rat jährlich über die Nebentätigkeiten der Bürgermeisterin informiert. Denkbar ist es hier, die Transparenz noch weiter zu erhöhen, indem diese Angaben auch auf der Website der Stadt veröffentlicht werden.

Gemäß § 10 Abs. 1 KorruptionsbG sind die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen. Um dieser gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen, sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche einer Kommune und die entsprechenden Arbeitsplätze intern in einem Gefährdungsatlas festzulegen (§ 10 Abs. 2 KorruptionsbG).

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Verwaltungsbereiche nicht festgelegt.

Die individuelle Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche einer Kommune stützt sich auf eine Gefährdungsanalyse. Diese ist zunächst zur erstmaligen Feststellung der betroffenen Bereiche durchzuführen und anschließend

wiederkehrend zu wiederholen. Ergibt sich durch Um- oder Neuorganisation ein neuer Aufgabenzuschnitt, sind die Verwaltungsbereiche zudem unmittelbar einer Gefährdungsanalyse zu unterziehen. Der Gefährdungsatlas ist entsprechend zu aktualisieren.

Mit einer Gefährdungsanalyse sollen insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt?
- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden? (z.B. Vieraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten)
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge)

Um gesicherte Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen zu erlangen, hat sich hier das Instrument der Befragung der Beschäftigten etabliert. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt. Diese Befragung kann auch in digitaler Form beispielsweise über das Intranet erfolgen. Der Personalrat sollte eingebunden sein.

Die Stadt Lichtenau hat bisher keine Gefährdungsanalyse durchgeführt. Korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze sind bisher nicht identifiziert. Um passgenaue Maßnahmen zur Korruptionsprävention treffen zu können, ist dies jedoch erforderlich. Dieser Verpflichtung aus dem KorruptionsbG ist Lichtenau demzufolge nicht nachgekommen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche durchführen. Dabei sollte sie die Beschäftigten durch eine Befragung aktiv miteinbeziehen. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse sollte Lichtenau zudem entsprechende Maßnahmen zur Prävention treffen.

Die Stadt Lichtenau hat zu dem Rechtsverstoß dargelegt, dass das Thema „Korruptionsprävention „aktuell durch Vorbereitung einer Dienstanweisung und Aktualisierung der Ehrenordnung behandelt“ wird. „Dazu zählt auch die Festlegung von korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen.“

Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden[21] sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgebersystems vor. Die Beschäftigten sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen

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

im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. vertraulich erteilen können. Hinweisgebende sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen Hinweisgebende darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Die EU-Hinweisgeber-Richtlinie war bereits bis zum 17. Dezember 2021 von der Bundesrepublik umzusetzen. Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Mittlerweile verabschiedete der Bundestag das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) am 16. Dezember 2022. Der Bundesrat erteilte seine Zustimmung zum Gesetzesentwurf am 10. Februar 2023 jedoch nicht. Erst nach endgültiger Verabschiedung des Bundesgesetzes ist mit dem Entwurf eines Landesgesetzes zu rechnen.

Gleichwohl ist eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des HinSchG auf die öffentliche Verwaltung bereits jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen beispielsweise, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen, die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisgebenden zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

Ein Beschäftigter der Stadt Lichtenau besuchte bereits eine Fortbildung zum Umgang mit dem HinSchG. Im Hinblick auf die hausinterne Umsetzung wartet Lichtenau gleichwohl die endgültige Landesgesetzgebung ab.

Dass sich die Stadt Lichtenau bereits über die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie informierte, bewertet die gpaNRW positiv. Nun sollte Lichtenau die internen Bestrebungen fortführen, so dass sie das Hinweisgebersystem zeitnah nach Verabschiedung des Landesgesetzes einführen kann.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem einzuführen sowie einen, die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und einzuführen.

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 Stadt Lichtenau hat bisher keine Regelungen für den 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 **Stadt Lichtenau** hat bislang keine Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen festgelegt. Dies ist auskunftsgemäß darauf zurückzuführen, dass die Stadt bisher nur sehr vereinzelt Sponsoringleistungen angenommen hat. In den Fällen hat Lichtenau entsprechende Verträge abgeschlossen. Gleichwohl konnte die Stadt dabei nicht auf einen einheitlichen Muster-Sponsoringvertrag zurückgreifen.

Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen.

Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Material, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen bestehen.

Derartige Leistungen können für die Stadt Lichtenau ebenfalls relevant sein. Deshalb sollte Lichtenau über verbindliche Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verfügen. Die gpaNRW hält dafür eine Dienstanweisung für sinnvoll. Zudem sind Art und Umfang der Sponsoringleistung in einem Vertrag festzulegen. In dem Zuge ist ein Muster-Sponsoringvertrag mit folgendem Mindest-Regelungsinhalt sinnvoll:

- Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung.
- Eine Kündigungsklausel ermöglicht es, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anzupassen. Im dem Zuge sollte auch geregelt werden, wer die Folgekosten der Kündigung zu tragen hat. Etwaige Rückforderungsansprüche sollten ausgeschlossen werden.
- Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Sind Nebenkosten unvermeidbar, ist das Kostenrisiko auf den Sponsor zu übertragen.
- Eine Haftungsbegrenzung dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Nur so kann die Kommune Ersatzansprüche der Sponsoren aufgrund schuldhaften Verhaltens der Sponsoren ausschließen.

Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten sollte unter expliziter Beteiligung beziehungsweise Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung der Finanz- und Steuerexperten gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Wirkung eines Sponsoringvertrages.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher empfiehlt die gpaNRW, dass beim Vorliegen von Sponsoringleistungen ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringleistungen vom Fachbereich Finanzen zentral erstellt und dem Rat der Stadt Lichtenau spätestens zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt wird.

Die Stadt Lichtenau sollte zudem festlegen, wer für die Entscheidung über eine Sponsoringleistung zuständig sein soll. Hierfür bietet sich ein nach Wertgrenzen gestaffeltes Zuständigkeitsverfahren an.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Ferner kann die Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrages sinnvoll sein.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung[22] auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Zudem verweist die gpaNRW auf ihre Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention. Diese enthält Regelungsvorschläge zum Thema Sponsoring sowie einen Muster-Sponsoringvertrag.

Die Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention steht auf der Homepage der gpaNRW[23] zum Download bereit.

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[24]. 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 beziehungsweise des freien Wettbewerbs ergibt.

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

[22] Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022

[23] https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention

[24] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

➔ **Feststellung**
Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Lichtenau im Vergleichsjahr 2021 nahe dem Maximum. Das liegt daran, dass der überwiegende Teil der in dem Jahr abgeschlossenen Baumaßnahmen wesentlich höher abgerechnet als beauftragt wurde.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 50.000 Euro.

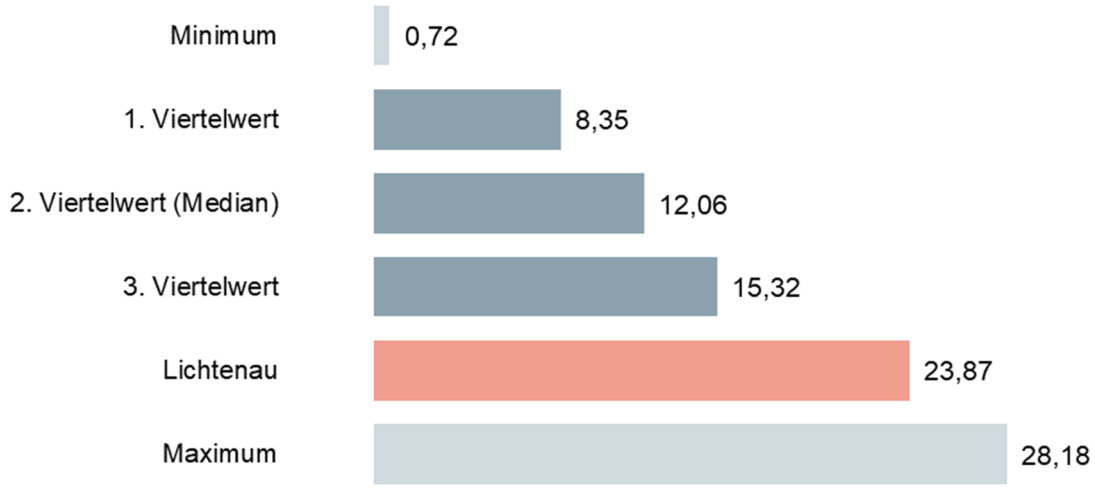
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022*

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.787.206	
Abrechnungssummen	3.972.072	
Summe der Unterschreitungen	215.338	5,69
Summe der Überschreitungen	400.204	10,57
Summe der Abweichungen insgesamt	615.542	16,25

*) Die Erhebung der abgeschlossenen Vergabeverfahren umfasst den Zeitraum 01.01.2020 bis 26.04.2022.

Im Vergleichsjahr 2021 hat die **Stadt Lichtenau** sechs Maßnahmen ab 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte (1.496.400 Euro) in Höhe von rund 357.200 Euro. Im Vergleich mit den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen ordnet sich die Stadt Lichtenau damit prozentual wie folgt ein:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



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

Mit einer Abweichungsquote von 23,87 Prozent positioniert sich die Stadt Lichtenau im Vergleichsjahr 2021 deutlich in dem Viertel der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Werten.

Lediglich zwei kleine kreisangehörige Kommunen erzielen 2021 eine noch höhere Abweichungsquote als Lichtenau.

Im Jahr 2020 lag die Abweichungsquote in Lichtenau bei zehn abgerechneten Baumaßnahmen noch deutlich niedriger bei 10,9 Prozent. Damit sortiert sie sich zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median ein.

Auch im Jahr 2022 war die Abweichungsquote niedriger als im Vergleichsjahr 2021. Sie lag bei zwei abgerechneten Baumaßnahmen bei 14,7 Prozent.

Über alle Jahre gesehen, ergibt sich dann der in der oberen Tabelle aufgeführte Durchschnittswert von 16,3 Prozent.

Von den insgesamt 18 betrachteten Baumaßnahmen sind acht Maßnahmen höher abgerechnet, als beauftragt worden. Zehn Maßnahmen sind hingegen günstiger geworden. Die Abweichungsquoten der einzelnen Maßnahmen liegen dabei zwischen drei Prozent und an der Spitze

49 Prozent. Auftragsänderungen haben in der Stadt Lichtenau somit einen spürbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen.

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Gleichwohl kann die Stadt 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 werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen begrenzen zu können. Wichtig ist auch stets eine Analyse der Gründe für Auftragsänderungen im Nachgang.

Bei der Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 2.7 hat die gpaNRW zwei Baumaßnahmen analysiert und ist dabei auch auf die Auftragsänderungen näher eingegangen.

→ **Empfehlung**
Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt Lichtenau nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat in der Vergabedienstanweisung Regelungen zur Auftragsänderung (Nachträge) getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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

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

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

In der Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren der **Stadt Lichtenau** finden sich verbindlichen Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Paderborn enthält hingegen keine Aufgaben hinsichtlich Änderungs- und Nachtragsverfahren. In der Praxis bearbeiten die fachlich zuständigen Fachämter diese.

Unter Ziffer 37 der seit dem 01. Oktober 2022 gültigen Vergabedienstanweisung ist aufgeführt, wann Auftragsänderungen und -erweiterungen sowie Nachträge ein neues Vergabeverfahren erfordern können. Zudem hat die ausschreibende Stelle hiernach die sachliche und rechnerische Notwendigkeit von Nachträgen und Auftragsänderungen zu prüfen, zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren.

Gründe für Nachträge erfasst die Stadt Lichtenau bisher nicht zentral und wertet diese auch nicht aus. Begründungen dokumentieren die Beschäftigten der jeweiligen Bedarfsstellen in den Vergabeakten. Nachträge beauftragt die Stadt förmlich gemäß § 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B (VOB/B). Der gpaNRW liegt im Rahmen dieser Prüfung eine Liste aller Maßnahmen der Stadt Lichtenau vom 01. Januar 2020 bis Ende April 2022 ab einem Auftragswert von 50.000 Euro vor. Dabei kam es bei neun von 18 durchgeführten Maßnahmen zu Nachträgen. Davon haben wiederum vier Maßnahmen einen Anteil an den Auftragswerten von über zehn Prozent. Im Schnitt ist somit bei jeder vierten Maßnahme ein hoher Nachtrag entstanden. Vor diesem Hintergrund ist es positiv und richtig, dass Lichtenau die zuvor gültige Allgemeine Vergabeordnung um Regelungen zu Nachtragsleistungen ergänzt hat.

Gleichwohl sollte die Stadt Lichtenau den Umgang der Fachbereiche mit Auftragsänderungen und Nachträgen über die Regelungen in Ziffer 37 der Vergabedienstanweisung hinaus regeln.

Hierzu könnte Lichtenau eine zentrale Stelle, beispielsweise die Zentrale Vergabestelle, in die Prüfung der vergaberechtlichen Zulässigkeit sowie in die Entscheidung über den tatsächlichen Bedarf für die Auftragsänderung beziehungsweise für einen Nachtrag einbinden. Dies ermöglicht den ausschreibenden Stellen, auf zentrales Fachwissen zugreifen zu können. Derzeit liegt die Zuständigkeit bei den jeweiligen, für die Maßnahme zuständigen Beschäftigen.

Ergänzend dazu sollte die Stadt Lichtenau auch den Anteil der Nachträge an den Auftragswerten regelmäßig analysieren. Aus einer derartigen Analyse kann Lichtenau Unternehmen erkennen, die gezielt mit Nachtragsaufträgen kalkulieren. Systematische Auswertungen hinsichtlich der Höhe der Nachträge können zudem Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte die Regelungen zum Nachtragswesen hinsichtlich der Prüfung der vergaberechtlichen Zulässigkeit erweitern. Zudem sollte Lichtenau Nachträge zentral erfassen und auswerten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Lichtenau 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 Stadt Lichtenau liefern.

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 Stadt Lichtenau hat sich die Option gesichert, für die Durchführung ihrer Vergaben die Zentrale Vergabestelle der Stadt Paderborn zu nutzen. Diese interkommunale Zusammenarbeit ist in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt. Die Stadt hat in der Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt.	97	E1	Die Stadt Lichtenau sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um Medienbrüchen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Zeitaufwand entgegenzuwirken.	101
F2	Die Stadt Lichtenau hat keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, die ein rechtssicheres, wirtschaftliches und korruptionsvorbeugendes Vergabeverfahren gewährleistet.	101	E2	Die Stadt Lichtenau sollte ein rechtssicheres Vergabewesen durch eine unabhängige Prüfung unterstützen.	102
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Lichtenau hat keine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption. Eine beauftragte Person für die Korruptionsprävention gibt es nicht. Eine Gefährdungsanalyse (Schwachstellenanalyse) wurde bisher nicht durchgeführt.	103	E3.1	Die Stadt Lichtenau sollte die Bestrebungen fortsetzen, eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention einzuführen.	104
			E3.2	Die Stadt Lichtenau sollte die Benennung einer beziehungsweise eines Korruptionsschutzbeauftragten prüfen, um die Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sicherzustellen.	104
			E3.3	Die Stadt Lichtenau sollte die Ehrenordnung um die sich aus dem KorruptionsbG ergebenen zusätzlichen Auskunftspflichten ergänzen und Beraterverträge sowie Funktionen in Vereinen zukünftig zusätzlich abfragen. Wir empfehlen zudem, Veröffentlichungen im Ratsinformationssystem vorzunehmen, um der Veröffentlichungspflicht gemäß KorruptionsbG nachzukommen. Dies würde die Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Lichtenau hat korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Verwaltungsbereiche nicht festgelegt.	105	E4.1	Die Stadt Lichtenau sollte eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereiche durchführen. Dabei sollte sie die Beschäftigten durch eine Befragung aktiv miteinbeziehen. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse sollte Lichtenau zudem entsprechende Maßnahmen zur Prävention treffen.	106
			E4.2	Die Stadt Lichtenau sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem einzuführen sowie einen, die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und einzuführen.	107
Sponsoring					
F5	Die Stadt Lichtenau hat bisher keine Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen.	107	E5	Die Stadt Lichtenau sollte in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Ferner kann die Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrages sinnvoll sein.	109
Nachtragswesen					
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Stadt Lichtenau im Vergleichsjahr 2021 nahe dem Maximum. Das liegt daran, dass der überwiegende Teil der in dem Jahr abgeschlossenen Baumaßnahmen wesentlich höher abgerechnet als beauftragt wurde.	110	E6	Hohe Auftragsänderungen sollte die Stadt Lichtenau nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.	112
F7	Die Stadt Lichtenau hat in der Vergabedienstanweisung Regelungen zur Auftragsänderung (Nachträge) getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	112	E7	Die Stadt Lichtenau sollte die Regelungen zum Nachtragswesen hinsichtlich der Prüfung der vergaberechtlichen Zulässigkeit erweitern. Zudem sollte Lichtenau Nachträge zentral erfassen und auswerten.	113
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Lichtenau zeigt Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren. Außerdem offenbart sie die Schwachstellen einer dezentralen Durchführung von Vergaben.	**Fehler! Textmarke nicht**	E8.1	Die Stadt Lichtenau sollte die Zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergaben ab 25.000 Euro (netto) entsprechend der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung konsequent nutzen.	**Fehler! Textmarke nicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
		definiert.			**definiert.**
			E8.2	Die Stadt Lichtenau sollte eine einheitliche Vorlage für einen Vergabevermerk nutzen. Diese sollte die Möglichkeit bieten, alle Verfahrensschritte zu dokumentieren und nachzuvollziehen.	114
			E8.3	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen sollte die Stadt Lichtenau die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen und neben der Angemessenheit auch die Auskömmlichkeit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren.	114
			E8.4	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte Lichtenau die Gründe für die Abweichung transparent und nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.	114
			E8.5	Die Stadt Lichtenau sollte stets eine Kostenschätzung vornehmen. Diese ist maßgeblich für die Planung der Haushaltsmittel und die Wahl der Vergabeart.	114
			E8.6	Die Stadt Lichtenau sollte stets ein Leistungsverzeichnis erstellen. Dieses ist Grundlage für die Kostenberechnung und bildet die Basis für die Ausschreibung der Maßnahme.	114
			E8.7	Die Stadt Lichtenau sollte gewährleisten, dass die Vergabeunterlagen vollständig sind. Damit stellt sie sicher, dass den Bietenden alle Informationen vorliegen, um eine Entscheidung zur Abgabe eines Angebots treffen zu können.	114
			E8.8	Die Stadt Lichtenau sollte die Abfrage-Pflichten aus § 16b Abs. 1 VOB/A zukünftig beachten.	114
F9	Die Stadt Lichtenau hat die freihändige Vergabe nach Zuschlagserteilung nicht veröffentlicht.	114	E9.1	Die Stadt Lichtenau sollte die Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A zukünftig beachten.	114
			E9.2	Die Stadt Lichtenau sollte analysieren und in der Vergabeakte dokumentieren, welche Ursachen die Abweichung des Auftragswerts von der Schlussrechnung hat. Zudem sollte sie die Erkenntnisse aus der Abweichungsanalyse für zukünftige Vergaben nutzen.	114

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E9.3	Die Stadt Lichtenau sollte auch die Mängelbeseitigung dokumentieren, damit die Baumaßnahme vollständig und nachvollziehbar erfasst ist.	114

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Lichtenau** 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 Prüfung der IT an Schulen bei der **Stadt Lichtenau** durch die gpaNRW fällt mitten in eine Phase von Um- und Neubaumaßnahmen an den Schulstandorten.

Trotzdem ist die Stadt bei der Ausstattung der Schulen mit IT im Schuljahr 2021/22 bereits vergleichsweise weit. Dies liegt auch an gut funktionierenden Abläufen auf operativer Ebene trotz der Mehrbelastungen aufgrund der Baumaßnahmen. Perspektivisch kann nach Abschluss der Baumaßnahmen von einer noch höheren Ausstattung der Schulen mit IT-Endgeräten und Präsentationsgeräten ausgegangen werden.

Von Vorteil ist hierfür, dass die Stadt Lichtenau bereits gute strategische Rahmenbedingungen für die Steuerung ihrer Schul-IT geschaffen hat, wenngleich ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan noch nicht existiert.

Die Stadt Lichtenau sollte deshalb anstreben, dass sie spätestens nach Abschluss der baulichen Maßnahmen ihre strategischen Rahmenbedingungen für die Schul-IT in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan bündelt.

Mit den bislang umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Lichtenau eine Positionierung im interkommunalen Mittelfeld ein. Perspektivisch wird sich die Stadt nach den Umbaumaßnahmen voraussichtlich im Spitzenfeld der Vergleichskommunen einreihen können. Darauf deuten die seitens der Stadt Lichtenau geschilderten und bereits angestoßenen Verbesserungsmaßnahmen hin.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

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

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht beziehungsweise 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 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 Stadt Lichtenau hat bereits gute strategische Rahmenbedingungen für die Steuerung ihrer Schul-IT geschaffen, wenngleich ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan (MEP) noch nicht existiert. Trotzdem ist die Stadt bei der Ausstattung der Schulen mit IT bereits gut vorangekommen. Dies liegt auch an gut funktionierenden Abläufen auf operativer Ebene trotz der Mehrbelastungen aufgrund von Baumaßnahmen in den Schulen.

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

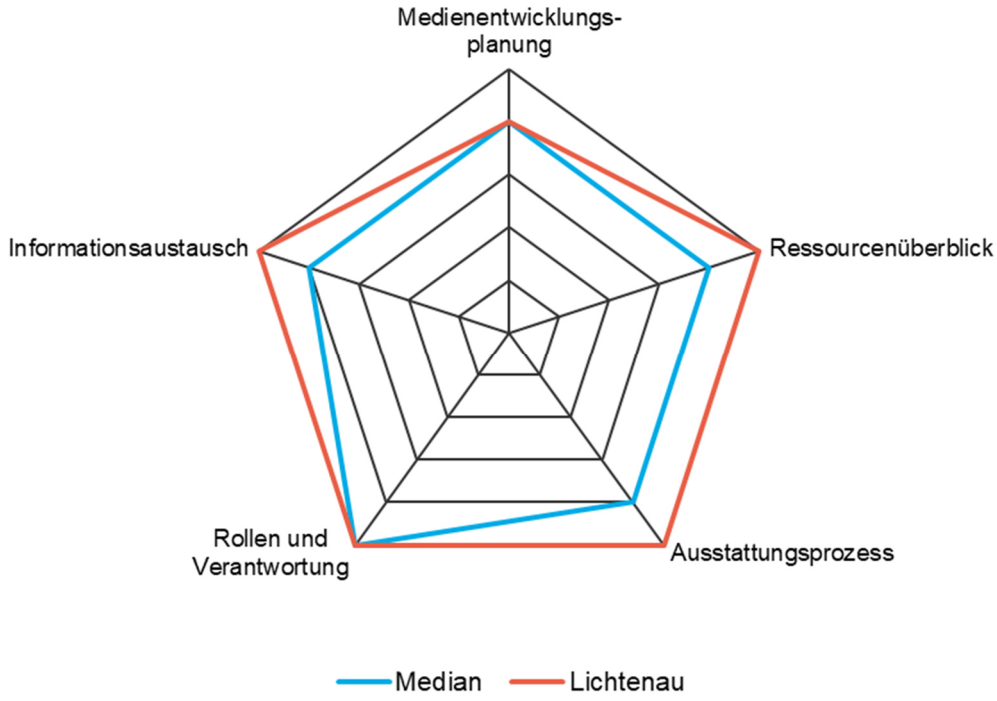
- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support[25], verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.

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

- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

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

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



➔ Der Überblick über die erfüllten Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen zeigt, dass die Stadt Lichtenau insgesamt bereits sehr weit ist. Zwar bestehen beim Aspekt der Medienentwicklungsplanung grundsätzliche Verbesserungsoptionen. Demgegenüber steht allerdings eine sehr gute Situation auf operativer Ebene.

Die Stadt Lichtenau ist Schulträgerin von zwei Grundschulen und einer Realschule. Sie hat ihre bisherigen Teilstrategien zur IT-Ausstattung der Schulen noch nicht in einem übergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) zusammengefasst. Es bestehen jedoch Medienkonzepte der Schulen, ein mit dem Förderantrag zum „DigitalPakt Schule“ erforderliches technisch-pädagogisches Einsatzkonzept (TPEK) sowie ein Medien- und Digitalisierungskonzept seitens der Verwaltung aus 2021, das politisch beschlossen wurde. Insgesamt kann die Stadt auf dieser Grundlage die konkrete Ausstattung der Schulen mit IT bedarfsgerecht planen und umsetzen. Dieses gilt auch deshalb, weil sie schulspezifisch und klassenraumbezogen vorgeht sowie mit zeitlichen Meilensteinen arbeitet.

Viele Städte und ihre Schulen profitieren jedoch bereits von übergreifenden strategischen und auch politisch legitimierten Festlegungen zu Qualität und Quantität der Schul-IT in Form eines MEP. Damit können Einzelentscheidungen der Verwaltung konsequent auf Basis formalisierter Vorgaben getroffen werden. Eine laufende Fortschreibung des MEP führt dann außerdem dazu, dass ein Schulträger zwangsläufig regelmäßig den Soll- mit dem Ist-Zustand abgleichen muss. Für die Stadt Lichtenau besteht allerdings die Besonderheit, dass sie sich auch zum Ende dieser überörtlichen Prüfung noch in der Bauphase des sogenannten Klima-Campus als kernsanierten Standort der Realschule befunden hat. Insbesondere von krisenbedingten Bauverzögerungen sind auch die Grundschulen in baulicher Hinsicht betroffen. Bereits geplante Umzüge aus sanierungsbedürftigen Gebäuden müssen deshalb verschoben werden. Diese Rahmenbedingungen haben auch Auswirkungen auf die Ausstattung der Räumlichkeiten mit IT, denen die Stadt mit ihrer bisherigen Ausrichtung pragmatisch und flexibel begegnet. Von daher ist es aus Sicht der gpaNRW in der jetzigen Situation nachvollziehbar, dass der letztendliche Schritt hin zu einem schulübergreifenden MEP noch aussteht.

Trotzdem sind die operativen Abläufe bereits sehr gut. So hat die Stadt Lichtenau den Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen mit IT verbindlich geregelt. Standards sind formuliert und werden bei Beschaffungen berücksichtigt. So wird in der Stadt Lichtenau jeder Bedarf einer Schule durch die zuständigen EDV-Mitarbeiter im Fachbereich 1 geprüft, mit dem Soll abgeglichen und zentral entschieden. Die konkreten Anschaffungen und Reinvestitionen werden laufend mit jeder Schule festgelegt und neuen Erfordernissen angepasst. Diese ergeben sich derzeit auch sehr aus der baulichen Weiterentwicklung der Schulen.

Über die Kosten für die in den Schulen eingesetzten IT-Systeme besitzt die Stadt Lichtenau an zentraler Stelle einen sehr guten Überblick. Dies gilt auch deshalb, weil Hardware und Infrastruktur durch den Schulträger selbst beschafft werden und auch hier ein sehr guter Überblick besteht. Hier nutzt die Stadt Lichtenau Daten und Informationen aus ihrem kommunalen Finanzverfahren, ergänzenden Tabellen sowie aus dem Device Management. Der Stadt ist es damit möglich, sich ein schulübergreifendes Bild über ihre IT-Ausstattungsgegenstände zu machen und damit die Steuerung zu unterstützen.

Die Stadt Lichtenau hat den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen verschiedenen Support-Leveln, grundsätzlich geregelt. Trotz vereinzelter Abweichungen, die sich aus dem alltäglichen Betrieb und je nach Fachgebiet ergeben, besteht damit eine gute Orientierungsgrundlage für alle Beteiligten. Neben den ersten Ansprechpartnerinnen und -partnern (Medienberater und Medienberaterinnen) in den Schulen nimmt das IT-Personal im Fachbereich 1 die Wartung und den Support in Form einer Hotline und eines Vor-Ort-Services wahr. Explizite Stellenanteile sind dafür vorhanden.

Das IT-Personal der Stadt Lichtenau stellt zudem sicher, dass regelmäßig wöchentlich Gespräche mit den Medienbeauftragten der Schulen stattfinden. Damit wird ein systematischer Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleistet.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte spätestens nach Abschluss der baulichen Maßnahmen ihre strategischen Rahmenbedingungen für die Schul-IT in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan bündeln.

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.

- Trotz der gegenwärtigen baulichen Rahmenbedingungen und Umbaumaßnahmen konnte die Stadt Lichtenau ihre strategischen Vorgaben hinsichtlich Quantität und Qualität bei der Digitalisierung ihrer Schulen umsetzen. Perspektivisch ist nach Abschluss der Baumaßnahmen von einer noch höheren Ausstattung der Schulen mit IT-Endgeräten und Präsentationsgeräten auszugehen.

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

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

Die **Stadt Lichtenau** setzt die aus ihren strategischen Vorgaben resultierende Ausstattungsplanung, trotz der baulichen Veränderungsprozesse an den Schulen, konsequent um. Sie treibt die quantitative und qualitative Ausstattung ihrer Schulen, begünstigt durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln über die Programme „Gute Schule 2020“ und „DigitalPakt“, seit 2021 verstärkt voran. Deshalb erhöhen sich die entsprechenden Ausstattungsmengen seit dem Schuljahr 2021/22 erheblich.

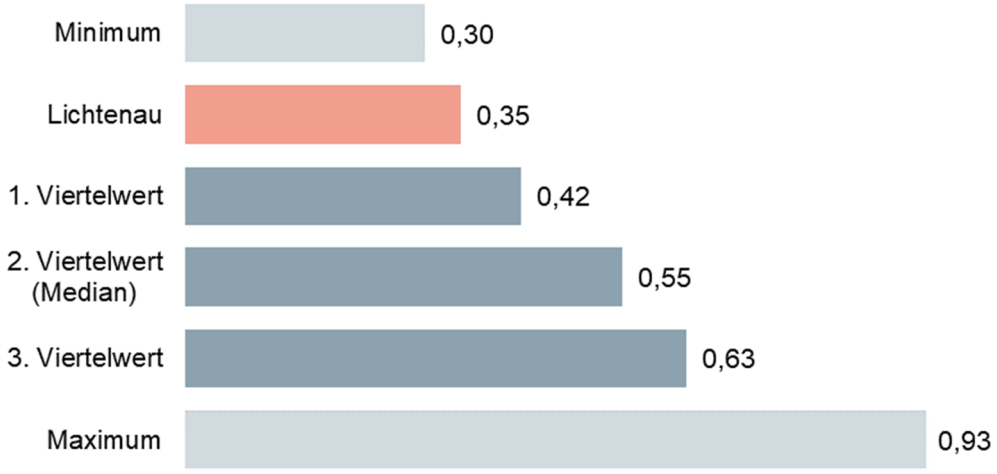
Die Basis für den Einsatz von IT in den Schulen ist das Netz und eine flächendeckende WLAN-Abdeckung in den Schulgebäuden. Bei der erforderlichen Trennung von Verwaltungs- und Schulnetz ist die Anbindung an das Internet maßgeblich. Bei der Stadt Lichtenau erfolgt die Trennung physikalisch. Die Grundschulen sind mit 200 Mbit/s und die im Umbau befindliche Realschule perspektivisch mit 1.000 Mbit/s über Glasfaser angebunden. Die physische Lösung ist zwar aufwendiger als bei einer softwarebasierten und logischen Trennung der Netze. Aus der Perspektive der IT-Sicherheit kann die Stadt mit dieser Ausrichtung jedoch punkten. Angesichts der zu erwartenden steigenden Anzahl mobiler Endgeräte, die gleichzeitig das Internet nutzen,

ist es zudem als sehr vorausschauend zu bewerten, dass die Stadt eine sehr gute Performance für den Datenverkehr geschaffen hat.

Es fehlt allerdings noch an einer IT-Sicherheitsleitlinie und einem IT-Sicherheitskonzept, um wichtige technische und organisatorische Aspekte verbindlich zu formalisieren. Die meisten historisch gewachsenen und in der Praxis bewährten Abläufe sind jedoch, auch zu Vertretungszwecken, im Fachbereich 1 dokumentiert.

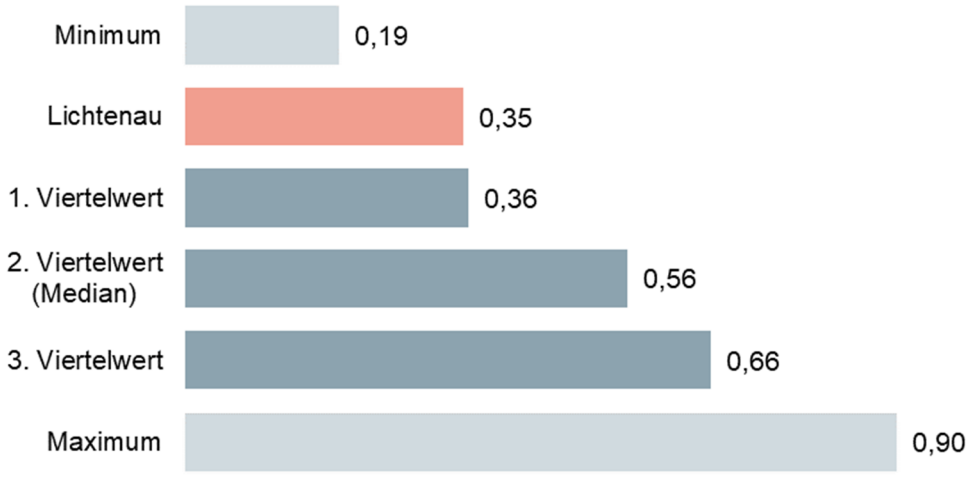
In den Schulen der Stadt Lichtenau stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, im interkommunalen Vergleich für das Schuljahr 2021/22 wie folgt dar:

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



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

IT-Endgeräte Pädagogik je Schülerin und Schüler in den weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



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

Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Für das Schuljahr 2021/22 liegt die Stadt Lichtenau mit der Zahl an IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler sowohl in den Grundschulen als auch in der weiterführenden Schule noch hinter den meisten geprüften Kommunen zurück. Allerdings befindet sich die Stadt Lichtenau bei der Ausstattung mit Tablets bereits im Mittelfeld der geprüften Kommunen, während sie vergleichsweise wenige klassische PCs und Laptops einsetzt.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir ebenfalls den Einsatz von Präsentationsgeräten im Unterricht. Das Teilen und Präsentieren von Informationen kann auch mittels großformatiger Bildschirme, interaktiver Whiteboards oder Beamer erfolgen.

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

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Lichtenau	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Beamer	0,26	0,05	0,21	0,48	33
Großformatige Bildschirme	0,32	0,00	0,06	0,56	33

Geräteart	Lichtenau	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,05	0,00	0,17	1,00	33
Dokumentenkameras / Visualizer	0,32	0,00	0,30	0,60	33

Präsentationsgeräte in den weiterführenden Schulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Lichtenau	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Beamer	0,33	0,24	0,38	1,39	23
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,09	0,23	23
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,07	0,06	0,50	0,88	23
Dokumentenkameras / Visualizer	0,27	0,00	0,06	0,29	23

Die Stadt Lichtenau setzt insgesamt bereits mehr Dokumentenkameras und Beamer, sowie in den Grundschulen mehr großformatige Bildschirme, je Klasse ein als der überwiegende Teil der geprüften Städte und Gemeinden. Der Einsatz von interaktiven Whiteboards beziehungsweise Tafeln erfolgt dagegen im Schuljahr 2021/22 noch vergleichsweise selten. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die Mengen bereits jetzt deutlich nach oben bewegt haben. Einerseits durch die aktive Recherche nach sowie die Nutzung von Fördermitteln und andererseits durch die schrittweise Fertigstellung der neuen räumlichen Rahmenbedingungen im Rahmen der gegenwärtigen Baumaßnahmen.

Insgesamt entspricht die IT-Ausstattung der Stadt Lichtenau dem Stand der Technik. Es gibt in den Schulen kaum Endgeräte im pädagogischen Bereich, die über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus eingesetzt werden. Positiv ist zudem, dass die Stadt Lichtenau eigene Personalressourcen im Fachbereich 1 vorhält, um die Wartung und den Support für die Schul-IT schnell und unkompliziert zu sichern.

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 BSI[26]-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**
Mit den bislang umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Lichtenau eine Positionierung im Mittelfeld ein. Perspektivisch wird sich die Stadt nach den Umbaumaßnahmen, vorbehaltlich der Fortführung der bereits angestoßenen Verbesserungsmaßnahmen, im Spitzenfeld der Vergleichskommunen einreihen können.

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

Die Prüfung der IT an den Schulen bei der **Stadt Lichtenau** durch die gpaNRW fällt wie bereits erwähnt in eine Phase von Um- und Neubaumaßnahmen an den Schulstandorten.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der Stadt Lichtenau als verantwortlicher Schulträger bislang erfüllt wurden. Weiter unten stellen wir den perspektivischen Stand nach Abschluss der Bau- und Umzugsmaßnahmen gegenüber.

In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

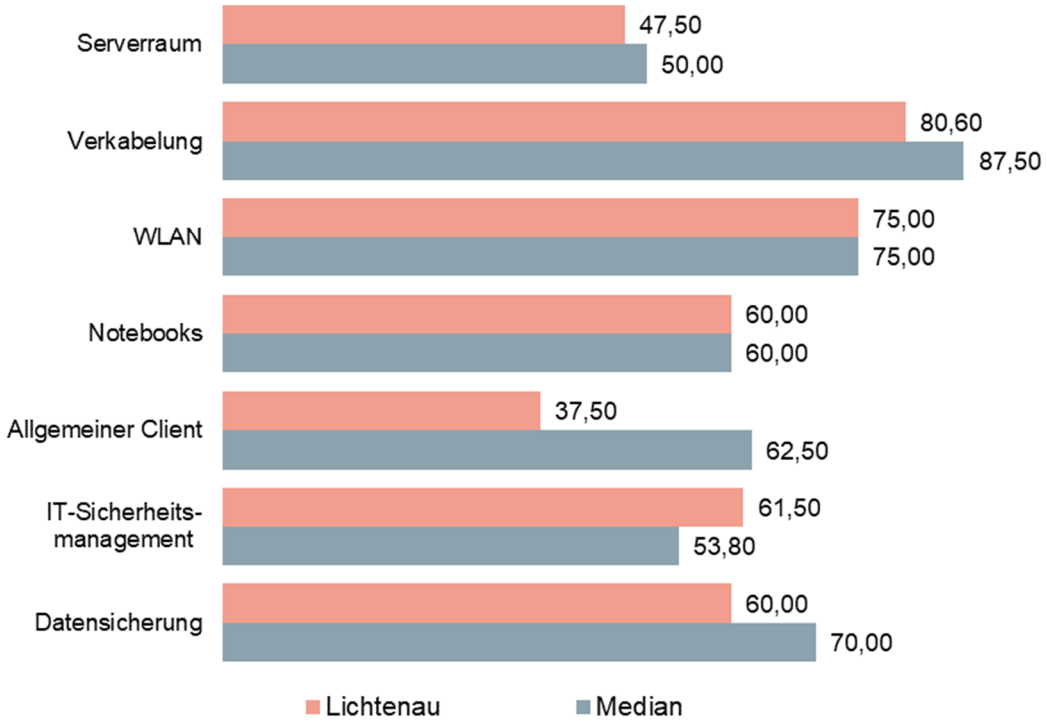
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen noch eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 60 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Lichtenau liegt mit etwas über 57 Prozent noch leicht darunter.

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

[26] Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022

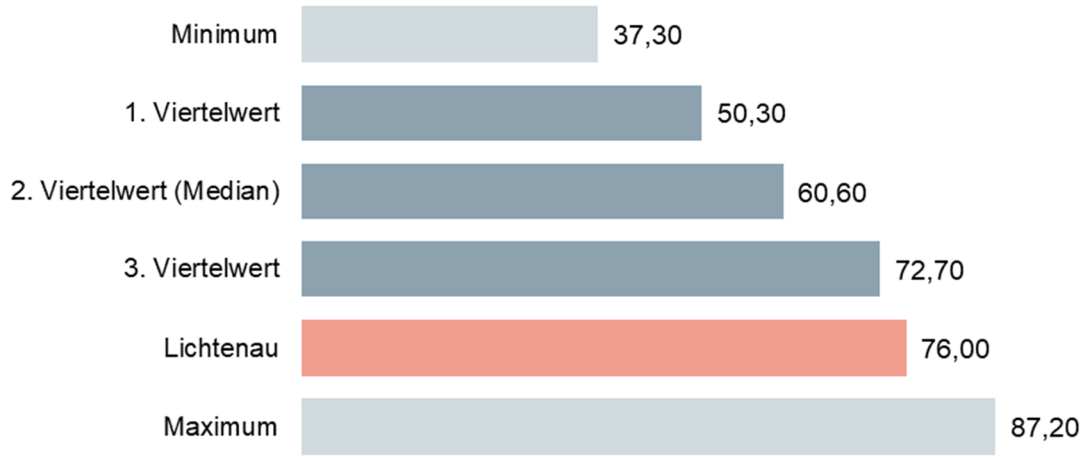


Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten, Ergebnisse sind repräsentativ für alle Schulstandorte der Stadt Lichtenau. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in allen geprüften Aspekten. Aufgrund der steigenden Abhängigkeit der Schulen von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit der Stadt Lichtenau dar.

Konkrete Informationen zu den IT-Sicherheitsrisiken bei der Stadt Lichtenau sind sensible Informationen. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW daher mit den Verantwortlichen der Stadt bereits im Prüfungsverlauf kommuniziert.

Nachstehend stellen wir den perspektivischen Stand nach Abschluss der Bau- und Umzugsmaßnahmen in den Schulen der Stadt Lichtenau gegenüber:

Perspektivischer Erfüllungsgrad IT-Sicherheit im interkommunalen Vergleich



Es zeichnet sich ab, dass die Stadt Lichtenau ihr Sicherheitsniveau für die IT an Schulen absehbar sehr steigert. Dies gilt insbesondere für technische Aspekte aber teilweise auch für Themen des Sicherheitsmanagements. Dies bedingt jedoch auch, dass ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement etabliert wird und die sich daraus abzuleitenden technischen und organisatorischen Maßnahmen in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt werden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte in Kooperation mit ihren Schulen zunächst eine umfassende IT- Sicherheitskonzeption erstellen und die daraus abgeleiteten technischen und organisatorischen Maßnahmen konsequent umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Die Stadt Lichtenau hat bereits gute strategische Rahmenbedingungen für die Steuerung ihrer Schul-IT geschaffen, wenngleich ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan (MEP) noch nicht existiert. Trotzdem ist die Stadt bei der Ausstattung der Schulen mit IT bereits gut vorangekommen. Dies liegt auch an gut funktionierenden Abläufen auf operativer Ebene trotz der Mehrbelastungen aufgrund von Baumaßnahmen in den Schulen.	121	E1	Die Stadt Lichtenau sollte spätestens nach Abschluss der baulichen Maßnahmen ihre strategischen Rahmenbedingungen für die Schul-IT in einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan bündeln.	123
F2	Mit den bislang umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Lichtenau eine Positionierung im Mittelfeld ein. Perspektivisch wird sich die Stadt nach den Umbaumaßnahmen, vorbehaltlich der Fortführung der bereits angestoßenen Verbesserungsmaßnahmen, im Spitzenfeld der Vergleichskommunen einreihen können.	128	E2	Die Stadt Lichtenau sollte in Kooperation mit ihren Schulen zunächst eine umfassende IT- Sicherheitskonzeption erstellen und die daraus abgeleiteten technischen und organisatorischen Maßnahmen konsequent umsetzen.	130

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die **Stadt Lichtenau** hatte im Betrachtungszeitraum insgesamt sieben Fälle ordnungsbehördlicher Bestattungsangelegenheiten zu bearbeiten. In den Jahren 2019 bis 2021 musste die Stadt jeweils zwei Bestattungen vollständig veranlassen. Bei den ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen ist die Stadt über den Bereitschaftsdienst erreichbar.

Die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen hält die Stadt Lichtenau ein. Bei der Auswahl der Bestattungsart berücksichtigt die Stadt die Willensbekundung des Verstorbenen. Allerdings sollte Lichtenau die Recherchemöglichkeiten für die Ermittlung von Bestattungsverpflichteten erweitern.

Den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung und die Standards zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Stadt noch nicht schriftlich fixiert. Zudem nehmen die Beschäftigten noch nicht an Fortbildungsseminaren zum Bestattungsrecht teil.

Die Stadt Lichtenau veranlasst bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung die Einäscherung und die Besetzung gleichzeitig. Zudem nutzt die Stadt die Sechs-Wochen-Frist bis zur Urnenbesetzung nicht aus, um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln. Außerdem macht die Stadt Lichtenau keine angemessene zusätzliche Verwaltungsgebühr bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall geltend.

In allen Betrachtungsjahren weist die Stadt Lichtenau keinen Fehlbetrag aus, da ein solcher nicht entstanden ist. Allerdings sind die durchschnittlichen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle steigend. Die Stadt Lichtenau sollte durch Preisanfragen bei Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sich die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen senken lassen.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich

dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2021 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und gegebenenfalls 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 **Stadt Lichtenau** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

Bei der Stadt Lichtenau sind keine besonderen Strukturen zu erkennen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen haben könnten. In der Stadt befinden sich die Seniorenpflegeheime „Seniorenresidenz Lichtenau“, „Haus Sprute“ sowie ein Wohnheim für betreutes Wohnen „Floerkens Hof“. Zudem gibt es das Wohnheim für Behinderte „St. Kilian“ in der Stadt. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz sind nicht vorhanden.

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

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Lichtenau 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	2	2	3

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

Die Stadt Lichtenau hat in allen Betrachtungsjahren jeweils zwei ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt. Im Jahr 2021 hat die Stadt in einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall die Bestattungspflichtigen ermittelt. Diese haben die Bestattung veranlasst.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Lichtenau mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,88	1,89	1,90

Die durchgeführten Bestattungsfälle je 10.000 Einwohner werden in der Zeitreihe in Lichtenau durch die sinkende Einwohnerzahl beeinflusst.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Lichtenau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,90	0,00	0,00	0,68	1,19	5,74	34

Die Stadt Lichtenau weist im interkommunalen Vergleich je 10.000 Einwohner einen überdurchschnittlichen Wert aus. Auch in den Jahren 2019 und 2020 liegt die Kennzahl in Lichtenau über dem Durchschnitt (Median) der Vergleichskommunen.

In den nachfolgenden Kapiteln betrachtet die gpaNRW den Umgang der Stadt Lichtenau mit ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen.

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 gemäß §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gemäß § 13 BestG NRW sowie

- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gemäß § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

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

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

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

→ Der Stadt Lichtenau sind die ordnungsbehördlichen Fristen bekannt. Diese hält die Stadt ein.

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

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

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

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

→ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.

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

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

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

Die **Stadt Lichtenau** ermittelt die Verpflichteten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) nach der gesetzlichen Rangfolge (Ehegatte, Lebenspartner, volljährige Kinder, Eltern, volljährige Geschwister, Großeltern und volljährige Enkelkinder). Dazu führt die Stadt Abfragen beim eigenen Standesamt durch. Sofern der Verstorbene bis zuletzt in einem Seniorenheim gelebt hat, hält die Stadt Rücksprachen mit der Einrichtung. Auch Nachfragen bei einem möglichen rechtlichen Betreuer des Verstorbenen nutzt die Stadt Lichtenau zur Ermittlung von Verpflichteten.

Ergänzend hierzu kann die Ermittlung von Angehörigen auf folgendem Weg durchgeführt werden:

- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezogen hat,
- Kontaktaufnahme mit dem Standesamt, bei dem die Geburt oder die Eheschließung des Verstorbenen beurkundet wurde,
- falls vorhanden, Wohnungsbesichtigung des Verstorbenen ob sich weitere Hinweise ergeben (Adressbuch, Stammbuch etc.), unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips,
- etwaige Familienangehörige persönlich, telefonisch oder per Mail kontaktieren,
- gegebenenfalls Recherche im Internet (unter anderem soziale Medien).

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

→ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte für die Ermittlung von Bestattungsverpflichteten die eigenen Recherchemöglichkeiten erweitern.

4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Lichtenau berücksichtigt bei der Bestattung die Willensbekundung des Verstorbenen.

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

Die **Stadt Lichtenau** nutzt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen aus Kostengründen in der Regel die Urnenbeisetzung im europäischen Ausland. Grundsätzlich berücksichtigt die Stadt Lichtenau bei der Bestattungsart die Willensbekundung des Verstorbenen gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- **Feststellung**
  Die Stadt Lichtenau nutzt die 6-Wochen-Frist nicht für die Ermittlung von Bestattungspflichtigen aus.

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

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

der Sterbe- oder Fundort der/des Verstorbenen im Gebiet der Kommune, ist sie nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW für den Erlass einer fiktiven Ordnungsverfügung zuständig.

Bei Erdbestattungen handelt es sich um einen einheitlichen Bestattungsvorgang, so dass die gegenwärtige Gefahr erst mit der vollständigen durchgeführten Bestattung beseitigt wird.

Bei Feuerbestattungen ist hingegen zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in eine Urne notwendig, aber nicht die daran anschließende Urnenbeisetzung. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Unter gesundheitlichen und hygienischen Aspekten besteht somit keine besondere Eilbedürftigkeit für die Urnenbeisetzung.

Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungsfällen benachrichtigt die **Stadt Lichtenau** einen Bestatter mit der Verwahrung des Leichnams für ein bis zwei Tage. Während dieser Zeit versucht die Stadt Bestattungsverpflichtete zu ermitteln. Zeitgleich mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne veranlasst die Stadt auch die Beisetzung. Nach dem Kremieren des Leichnams und der Aufnahme der Asche in eine Urne unternimmt die Stadt Lichtenau keine weiteren Versuche bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung zunächst nur die Einäscherung beauftragen. Die 6-Wochen-Frist bis zur Urnenbesetzung sollte die Stadt weiterhin nutzen, um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau setzt die Kostenerstattungsansprüche gegenüber bestattungspflichtigen nicht konsequent um. Eine Verwaltungsgebühr erhebt Lichtenau bislang 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 Kommune kann, sobald sie im Wege der Ersatzvornahme tätig wird, nach den Vorschriften der VwVG (öffentlich-rechtlich) die Kosten bei den Bestattungspflichtigen einfordern. Erstattungsfähig ist der notwendige Mindestaufwand einer Bestattung. Folgende Aufwendungen gelten als ortsübliches Begräbnis in einfacher, aber der Würde des Toten entsprechender Art:

- Aufwendungen für einen einfachen Sarg,
- Waschen, Einkleiden und Einsargen,
- Leichenwagen,
- Sargträger, sowie Leichenhalle (Kühleinrichtung) und

- das Nutzungsrecht für den Grabplatz.

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

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro.

Die **Stadt Lichtenau** ermittelt nicht neben den Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW im Bedarfsfall auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Zudem erhebt die Stadt keine in Abhängigkeit vom Aufwand angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte auch die Bestattungsverpflichteten nach dem BGB ermitteln. Zusätzlich sollte Lichtenau eine in Abhängigkeit vom entstandenen Verwaltungsaufwand angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

4.5 Verfahrensstandards

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.

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

Die **Stadt Lichtenau** hat den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung bislang noch nicht schriftlich fixiert. Auch Standards zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen hat die Stadt noch nicht erarbeitet. Zur rechtssicheren Bearbeitung einer ordnungsbehördlichen

Bestattung sind regelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen für die Sachbearbeitung wichtig. In Lichtenau nehmen die Beschäftigten nicht an Fortbildungsseminaren teil. Zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen führt die Stadt bislang keine Wohnungsbesichtigung durch. Allerdings dokumentiert Lichtenau den ordnungsbehördlichen Bestattungsfall in einer Aktennotiz. Die Ordnungsbehörde hat für die Zeiten außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten eine Rufbereitschaft eingerichtet. Die Stadt stellt somit sicher, dass die Ordnungsbehörde rund um die Uhr erreichbar ist.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden schriftlich definiert haben:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,
- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen, gegebenenfalls Wertsachen,
- Einhaltung des 4-Augen-Prinzips, Dokumentation.

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

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren und die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle dokumentieren. Zudem sollten die Mitarbeiter regelmäßig fachlich geschult werden.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

➔ **Feststellung**
Bei der Stadt Lichtenau ist im Betrachtungszeitraum kein jahresbezogener Fehlbetrag entstanden. Es gibt jedoch Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

Letztmalig hat die **Stadt Lichtenau** die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen im Jahr 2004 ausgeschrieben.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung Preisanfragen durchführen und diese dokumentieren.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

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

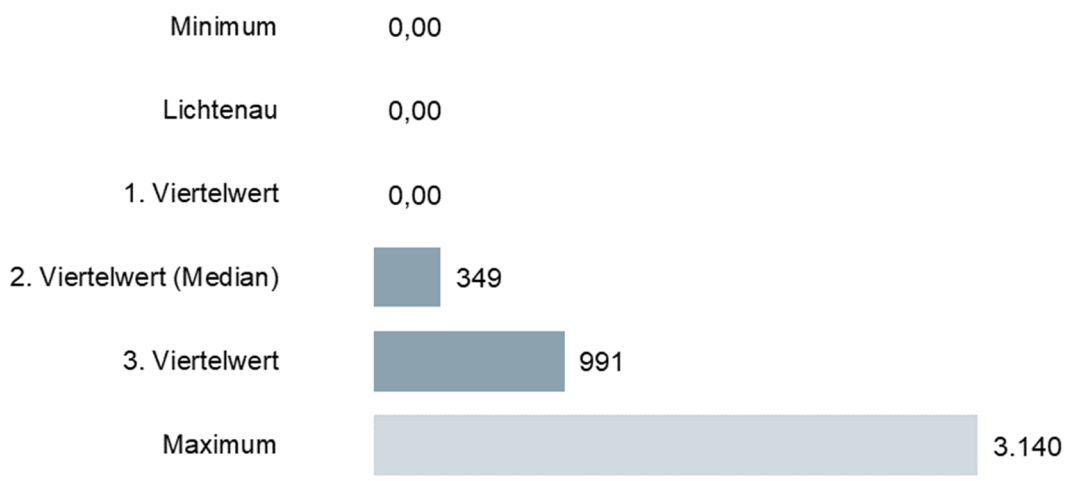
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Lichtenau in Euro 2019 bis 2021

2019	2019	2020	2021
Kostenerstattungen für ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0,00	1.829	776
Erträge ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro*	1.233	1.301	2.970
Summe	**1.233**	**3.130**	**3.746**
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	1.233	3.130	3.746
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	**0,00**	**0,00**	**0,00**

*Ertrag von 1.049 Euro aus dem Jahr 2021 wurde dem Jahr 2019 zugeordnet

Die Stadt Lichtenau hat 4.044 Euro an Erträgen für das Jahr 2021 ausgewiesen. Hiervon entfallen 1.049 Euro auf eine im Jahr 2019 durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, der Ertrag hierfür wurde jedoch erst im Jahr 2021 verbucht. Im Ergebnis weist die Stadt Lichtenau in allen Jahr keinen Fehlbetrag aus, weil ein solcher nicht entstanden ist.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):

4.6.2 Aufwendungen

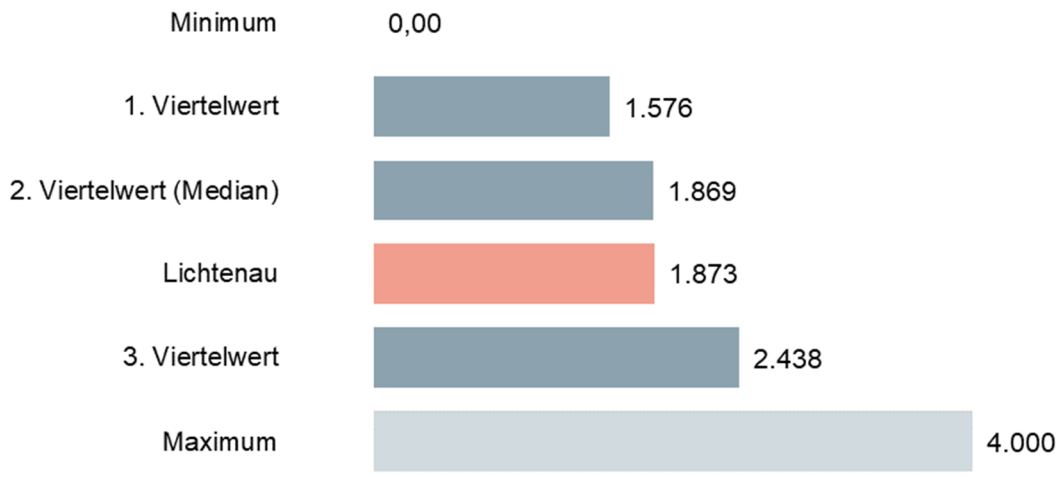
Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Lichtenau in Euro 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.233	3.130	3.746
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	617	1.565	1.873

Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen steigen im Betrachtungszeitraum deutlich. Deshalb sollte die Stadt – wie bereits beschrieben – regelmäßig Angebote für die Leistungen für die ordnungsbehördlichen Bestattungen einholen.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

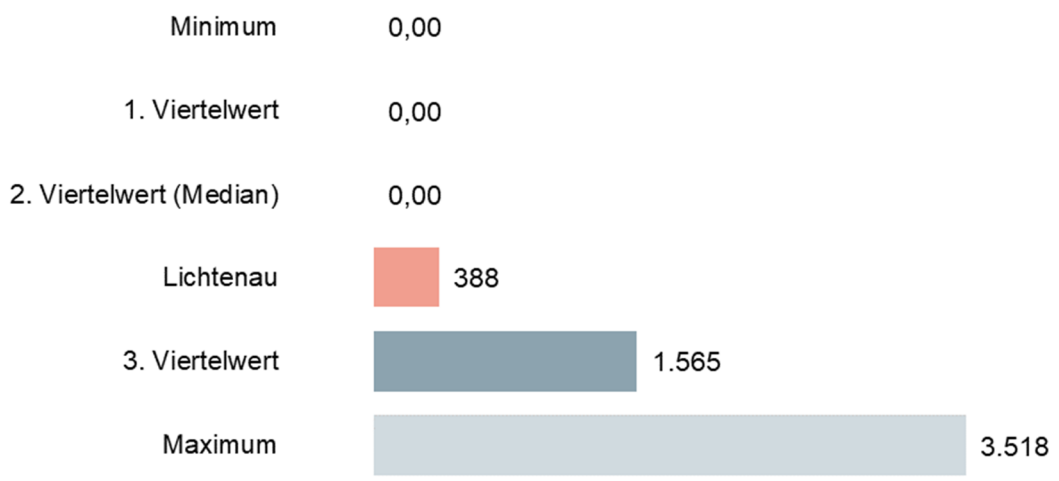
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Lichtenau 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	1.829	776
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	0	914	388

Die Kostenerstattung in Lichtenau liegt im interkommunalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau. Gleichwohl ist feststellbar, dass 50 Prozent der geprüften Kommunen keine Kostenerstattung ausweisen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (Nullwerte mehrfach):

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	Die Stadt Lichtenau hält bei der Ermittlung der Verpflichteten die gesetzliche Rangfolge ein.	135	E1	Die Stadt Lichtenau sollte für die Ermittlung von Bestattungsverpflichteten die eigenen Recherchemöglichkeiten erweitern.	136
F2	Die Stadt Lichtenau nutzt die 6-Wochen-Frist nicht für die Ermittlung von Bestattungspflichtigen aus.	137	E2	Die Stadt Lichtenau sollte bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung zunächst nur die Einäscherung beauftragen. Die 6-Wochen-Frist bis zur Urnenbesetzung sollte die Stadt weiterhin nutzen, um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln.	138
F3	Die Stadt Lichtenau setzt die Kostenerstattungsansprüche gegenüber bestattungspflichtigen nicht konsequent um. Eine Verwaltungsgebühr erhebt Lichtenau bislang nicht.	138	E3	Die Stadt Lichtenau sollte auch die Bestattungsverpflichteten nach dem BGB ermitteln. Zusätzlich sollte Lichtenau eine in Abhängigkeit vom entstandenen Verwaltungsaufwand angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	139
Verfahrensstandards					
F4	Die Stadt Lichtenau hat den Prozessablauf für die ordnungsbehördliche Bestattung noch nicht schriftlich beschrieben.	139	E4	Die Stadt Lichtenau sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren und die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle dokumentieren. Zudem sollten die Mitarbeiter regelmäßig fachlich geschult werden.	140
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F5	Bei der Stadt Lichtenau ist im Betrachtungszeitraum kein jahresbezogener Fehlbetrag entstanden. Es gibt jedoch Optimierungsmöglichkeiten.	140	E5	Die Stadt Lichtenau sollte für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung Preisanfragen durchführen und diese dokumentieren.	141

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lichtenau 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 **Stadt Lichtenau** weist in 14 von 15 Ortsteilen einen kommunalen Friedhof aus. Zudem hat die Stadt in dem Jahr 2022 einen Urnenwald für Bestattungen eingerichtet. Für die zukünftige Entwicklung der Friedhöfe hat die Stadt eine Arbeitsgruppe „Konzept Friedhöfe“ eingerichtet. Die Ergebnisse aus diesem Bericht möchte die Stadt in ihre Planung einfließen lassen.

Für das Friedhofswesen nutzt die Stadt Lichtenau noch keine Fachsoftware. Nach Auskunft der Stadt ist mittlerweile ein Softwareprogramm bestellt. Für die Friedhofsflächen liegen keine detaillierten Informationen vor.

Eine Öffentlichkeitsarbeit findet in der Stadt Lichtenau nur in geringem Maß statt. Hier sollte die Stadt mit Informationen zu den Friedhöfen und Bestattungsformen einen Mehrwert für die Bürger und Angehörigen bieten. Möglicherweise können dadurch entsprechende Anfragen verringert und die Friedhofsverwaltung entlastet werden.

Der in der Vergangenheit stattgefundene Strukturwandel im Bestattungswesen zeigt sich auch bei der Stadt Lichtenau. Bei relativ konstanten Bestattungszahlen sind ist der Urnenanteil sukzessive angestiegen und die Erdbestattungen rückläufig Die Nutzungsintensität der Trauerhallen ist sehr gering. Aufgrund eines Ratsbeschlusses erhebt die Stadt Lichtenau, im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen, für die Trauerhallen keine Gebühren. Der Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen ist in Lichtenau interkommunal unterdurchschnittlich.

Die Kosten für die Grün- und Wegeflächen bildet die Stadt Lichtenau pauschal und zusammenfassend ab. Eine Differenzierung ist bislang nicht möglich. Somit fehlen wichtige Informationen für die Steuerung im Friedhofswesen. Zudem hat die Stadt noch keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen definiert. Diese sollte die Stadt Lichtenau erarbeiten und anhand von Kennzahlen zur Steuerung nutzen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW halten Friedhöfe beziehungsweise Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht in unmittelbaren 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.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Lichtenau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	14	1	1	2	4	14	18

Grund- / Kennzahlen	Lichtenau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhofsfläche in qm	71.469	24.560	35.938	42.154	55.572	74.920	18
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	94,74	44,44	69,75	89,33	96,76	109	18
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,26	1,26	2,09	2,55	3,39	5,74	18
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	92,29	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	16.844	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	6,77	1,54	2,56	3,14	4,32	6,77	18

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

Die **Stadt Lichtenau** gliedert sich in 15 Ortschaften. Außer in Herbram-Wald hält die Stadt in allen Ortsteilen einen kommunalen Friedhof vor. Zudem gibt es im Ortsteil Lichtenau einen konfessionellen Friedhof und zwei ruhend gestellte Friedhöfe. Seit Anfang des Jahres 2022 hat die Stadt außerdem einen Urnenwald am Ortsrand von Ebbinghausen eingerichtet.

Die Strukturdaten zeigen eine große Bandbreite bei der Anzahl der kommunalen Friedhöfe und der Friedhofsflächen. Es wird deutlich, dass die Stadt Lichtenau die größte Zahl an Friedhöfen in diesem interkommunalen Vergleich vorhält. Zudem ist die Friedhofsfläche in Lichtenau interkommunal überdurchschnittlich. Mehr als 75 Prozent der bisher geprüften Kommunen weisen eine geringere Friedhofsfläche aus. Damit bewirtschaftet Lichtenau im interkommunalen Vergleich eine größere Friedhofsfläche als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Für diese überdurchschnittlichen Friedhofsflächen in Lichtenau ist insbesondere die Gliederung in 15 Ortschaften verantwortlich. Auch die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Sterbezahl in Prozent“ liegt auf einem hohen Niveau. Von den bisher geprüften Kommunen weisen 75 Prozent einen geringeren Anteil aus.

Friedhöfe dienen nicht nur der Bestattung, sondern sind auch Grünanlagen im städtischen Raum mit Bedeutung für die Naherholung. Diese Bedeutung ist in Lichtenau anhand des „Anteils der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche“ im interkommunalen Vergleich gering.

5.4 Friedhofsmanagement

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

5.4.1 Organisation

➔ **Feststellung**
Die Aufgaben der Friedhofsverwaltung nimmt die Stadt Lichtenau in einem Fachbereich wahr. Es gibt jedoch Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die Aufgaben des Friedhofswesens nimmt in der **Stadt Lichtenau** der Fachbereich 3 (Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen) wahr. Hier erfolgt auch die Vergabe der Grabstätten, die Abrechnung der Beisetzung und die Verlängerung von Nutzungsrechten. Die Gebührenkalkulation hat letztmalig ein externer Dienstleister erstellt.

Die operativen Arbeiten, wie die Pflege der Wege sowie die Einebnung von Grabflächen, übernimmt der Bauhof. Den Rasenschnitt wickelt Lichtenau über die Stadtwerke Lichtenau GmbH ab. Für den Aushub der Grabstellen und den Heckenschnitt sind zwei externe Dienstleister zuständig. Nach Auskunft der Verwaltung sind die Aufgaben und Arbeitsschritte eindeutig zwischen den Organisationseinheiten abgegrenzt. Demnach entstehen keine Schnittstellenprobleme und Doppelarbeiten. Zudem steht die Sachbearbeitung für das Friedhofswesen mit den verschiedenen Ansprechpartnern im Austausch, aber nicht in festen Abständen. Anstehende Maßnahmen auf den Friedhöfen bespricht die Stadt auch mit den Ortsvorstehern. Die Organisationseinheiten untereinander stimmen sich nach Auskunft der Verwaltung wenig ab.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte die Organisationseinheiten in einen regelmäßigen Austausch einbinden. Dies kann zum Beispiel über einen „runden Tisch“ erfolgen.

5.4.2 Steuerung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.

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

Im Haushaltsplan für das Jahr 2021 hat die **Stadt Lichtenau** allgemeine Ziele für das Friedhofswesen formuliert. Im Planungszeitraum bis zum Jahr 2025 weist die Stadt eine Unterdeckung unter anderem durch bürgerfreundliche Gebühren im Friedhofswesen aus. Diese ist auch politischer Wille.

Strategische und operative Ziele hat die Stadt Lichtenau bislang nicht definiert. Hierzu zählen zum Beispiel:

- Umwandlung von Freiflächen in pflegeleichte Bepflanzung,
- Angebot an Begräbnisarten ist vielfältig und bedarfsgerecht,
- Kostendeckungsgrad von x Prozent,
- Steigerung der Nutzung der Trauerhalle.

Um zu überprüfen, ob die festgelegten Ziele erreicht werden, sollte Lichtenau Kennzahlen definieren. Die Kennzahlen in diesem Bericht kann die Stadt Lichtenau als Grundlage nutzen und in ein regelmäßiges Berichtswesen einbinden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

Der Rat der **Stadt Lichtenau** hat am 16. Dezember 2021 eine Arbeitsgruppe „Konzept Friedhöfe“ eingerichtet. Eine „Kick-Off“-Veranstaltung fand am 14. Juni 2022 unter anderem mit folgenden Inhalten statt:

- Grünflächen- und Heckenpflege,
- Wegebau, Barrierefreiheit,
- Bestattungsformen sowie
- Friedhofsgebühren.

5.4.3 Digitalisierung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau setzt für das Friedhofswesen zurzeit noch keine Fachsoftware ein. Nach Auskunft der Stadt ist eine Software bestellt.

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

Die **Stadt Lichtenau** setzt bislang noch keine Friedhofssoftware ein. Somit bearbeitet die Sachbearbeitung in der Friedhofsverwaltung alle Aufgaben manuell. Über die Größe der Grün- und

Wegeflächen hat die Stadt keine differenzierten Angaben. Daher konnte die Stadt Lichtenau einige Grunddaten für die Berechnung von Kennzahlen nicht liefern. In diesen Fällen bildet die gpaNRW bei den Kennzahlen nur die Werte der Vergleichskommunen ab. Diese dienen der Stadt Lichtenau als Orientierung für spätere eigene Auswertungen. Lediglich die Gesamtkosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen liegen in Lichtenau vor.

Nach Auskunft der Stadt Lichtenau ist ein Geoinformationssystem im Einsatz. Zudem möchte die Stadt ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) einführen. Mit einer Verknüpfung einer zukünftigen Fachsoftware und dem vorhandenen Geoinformationssystem könnte die Stadt die Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammenführen. Die Sachbearbeitung erhält hierdurch einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen, den Grün- und Wegeflächen und über alle kommunalen Friedhöfe.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte für das Friedhofswesen eine Fachsoftware einsetzen und diese mit dem bestehenden Geoinformationssystem verknüpfen.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau betreibt bislang noch keine aktive Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen.

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.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Kommunen 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 Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation vorhanden ist. Die Kommune sollten ihre Friedhöfe, Trauerhallen, Grabarten etc. auf Ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. Dies kann zu einer reduzierten Inanspruchnahme der Beratungsleistung und somit auch zu einer Entlastung in der Friedhofsverwaltung führen.

In der **Stadt Lichtenau** findet noch keine aktive Öffentlichkeitsarbeit statt. Auf der Internetseite der Stadt ist bislang nur der für das Friedhofswesen zuständige Fachbereich sowie ein Ansprechpartner mit den Kontaktdaten hinterlegt. Auch die Friedhofs- /Urnenwaldsatzung sowie die Friedhofs-/ Urnenwaldgebührensatzung sind auf der Homepage einsehbar. Weitere Informationen zu den Friedhöfen, Trauerhallen und Bestattungsarten etc. hat Lichtenau nicht auf der Homepage hinterlegt. Für den im Jahr 2022 neu eingerichteten Urnenwald hat die Stadt Lichtenau allerdings schon einen Flyer mit grundlegenden Informationen erstellt. Nach Auskunft der Verwaltung soll der Urnenwald weiter aktiv beworben werden. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit kann die Stadt die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung optimieren. Hier bieten sich zum Beispiel Führungen für Bürger oder auch kulturelle Veranstaltun-

gen an. Auch ein „Tag des Friedhofs“ an dem sich beispielsweise örtliche Bestatter, Steinmetze, Gärtner etc. vorstellen, kann sinnvoll für eine gesteigerte Wahrnehmung in der Bevölkerung sein.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte eine Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aufbauen. Insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten sollte die Stadt eine gezielte Bewerbung vornehmen.

5.5 Gebühren

Die Kommunen haben für die Leistung einer Bestattung Gebühren zu erheben. Dies resultiert aus der in § 77 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) festgelegten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung. Dabei sollen die Kommunen „soweit vertretbar und geboten [...] für die von ihr erbrachten Leistungen“ Entgelte erheben. § 6 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) legt dafür die Grundsätze zur Erhebung der Benutzungsgebühren fest.

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

5.5.1 Kostendeckung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau kalkuliert die Friedhofsgebühren nicht regelmäßig. Hierdurch können unverhältnismäßige Unterdeckungen und größere Gebührensteigerung entstehen. Der Kostendeckungsgrad ist niedrig.

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.

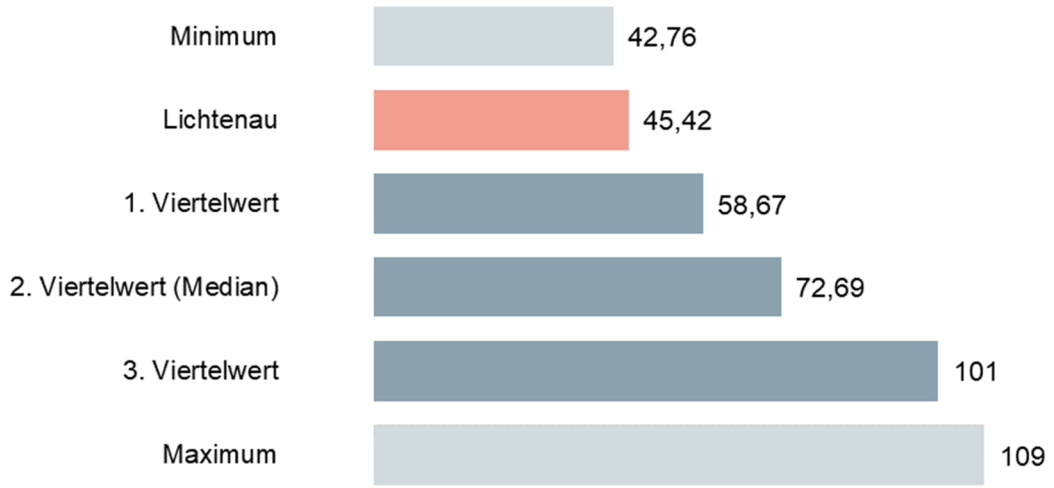
Die Gebührenvor- und Nachkalkulation sollte jährlich erfolgen. Erst mithilfe von Nachkalkulationen können Über- und Unterdeckungen festgestellt und ein Ausgleich vorgenommen werden. Gemäß § 6 KAG NRW ist ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren möglich. Letztmalig hat am 01. Dezember 2014 ein externer Anbieter eine Gebührenberechnung für die **Stadt Lichtenau** durchgeführt. Die Gebührensatzung der Stadt Lichtenau datiert vom 01. Dezember 2016 und ist damit ebenfalls nicht mehr aktuell. Nach Auskunft der Verwaltung deckelt die Stadt die Friedhofsgebühren aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte die Gebühren für die Friedhöfe regelmäßig und kostendeckend kalkulieren. Zudem sollte die Stadt die Gebühren- und Friedhofssatzung aktualisieren.

Die **Stadt Lichtenau** berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation kalkulatorische Kosten. Dabei orientiert sich die Stadt an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022[27] diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Das Verfahren über die von der beklagten Stadt eingelegte Nicht-Zulassungsbeschwerde gegen das OVG-Urteil ist vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im März 2023 eingestellt worden. Darüber hinaus hat die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW reagiert. Die Stadt Lichtenau sollte diese bei einer Neukalkulation entsprechend berücksichtigen.

Der nachfolgende Kostendeckungsgrad wird aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten gebildet.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



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

Der Kostendeckungsgrad der Stadt Lichtenau liegt im Betrachtungsjahr 2021 im interkommunalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen bei rund 100.000 Euro, die entsprechenden Kosten betragen circa 220.100 Euro. Gemäß der Gebühren-

[27] OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2022 - 9 A 1019/20

satzung vom 01. Dezember 2016 erhebt die Stadt keine Gebühr für die Nutzung der Trauerhallen (siehe Kapitel: „Trauerhallen“). Dies wirkt sich negativ auf den Kostendeckungsgrad für das Friedhofswesen aus.

Die nachfolgende Tabelle bildet den Deckungsgrad für den gesamten Betrachtungszeitraum der Stadt Lichtenau ab.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen Stadt Lichtenau gesamt in Prozent

2019	2020	2021
57,99	46,70	45,42

Die Stadt Lichtenau weist im Jahr 2020 Gesamtkosten von ca. 377.000 Euro aus. Darin sind Rückstellungen in Höhe von 140.000 Euro für die Sanierung der Trauerhallen enthalten. Für die Ermittlung des Kostendeckungsgrades für das Jahr 2020 hat die gpaNRW die Gesamtkosten um die Rückstellungen bereinigt.

Einfluss auf den Kostendeckungsgrad haben unter anderem die Gebührenhöhe sowie der Anteil für das öffentliche Grün. Der öffentliche Grünanteil sollte in der Kommune grundsätzlich nachvollziehbar festgelegt sein. Für jeden kommunalen Friedhof weist die Gebührenkalkulation des externen Dienstleisters einen Anteil öffentliches Grün aus. Im Durchschnitt aller Friedhöfe liegt der öffentliche Grünanteil bei 8,27 Prozent.

5.5.2 Grabnutzung

➔ **Feststellung**
Die Gebührenkalkulation für die Grabnutzung hat die Stadt extern vergeben. In der Kalkulation werden Äquivalenzziffern genutzt. Es gibt allerdings noch Optimierungsmöglichkeiten.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten[28] angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten kalkuliert die **Stadt Lichtenau** über verschiedene Äquivalenzziffern. Diese tragen den verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechtes, der Art der Pflege und verschiedenen anderen Kriterien Rechnung. Allerdings kann die Stadt durch eine regelmäßige Kalkulation ihre Gebührensätze besser an die strukturellen Veränderungen und das sich hiermit ändernde Nachfrageverhalten anpassen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte die Kalkulation der Gebühren an das geänderte Nachfrageverhalten anpassen.

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

5.5.3 Trauerhallen

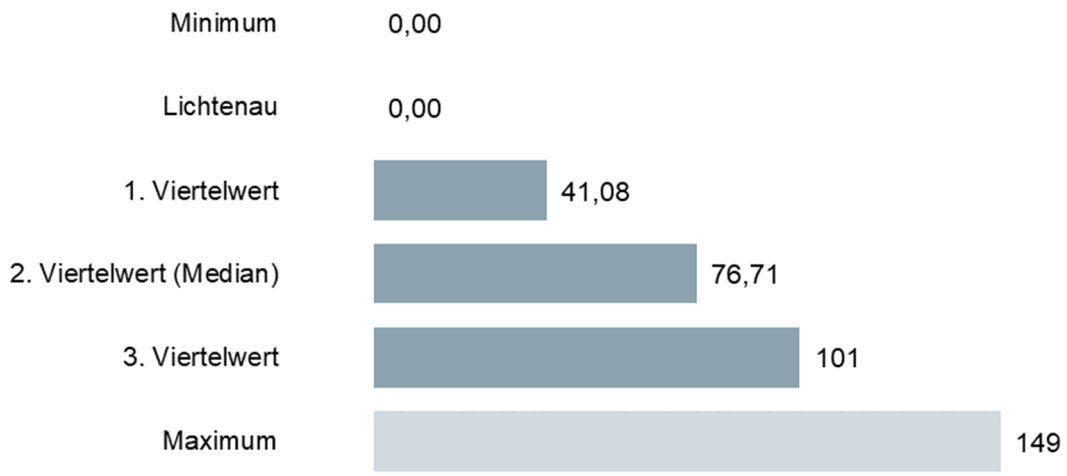
➔ **Feststellung**
Für die Nutzung der Trauerhallen erhebt die Stadt Lichtenau keine Gebühr.

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.

Ebenso wie bei den Friedhöfen kann bei den Trauerhallen eine Konkurrenzsituation vorliegen. Die ortsansässigen Bestatter bieten oft entsprechende Räumlichkeiten an. Somit stehen diese in Konkurrenz zu den kommunalen Trauerhallen. Nach Information der Verwaltung ist in der **Stadt Lichtenau** die Konkurrenz durch die Abschiedsräume der Bestatter groß. Aus diesem Grund erhebt die Stadt für die Nutzung der Trauerhallen gemäß einem Ratsbeschluss keine Benutzungsgebühr.

Insgesamt hält die Stadt Lichtenau elf Trauerhallen auf den Friedhöfen vor. Die Kosten für die Trauerhallen auf den Friedhöfen in Lichtenau betragen circa 27.000 Euro im Jahr 2021. Demgegenüber stehen keine Erlöse. Aus diesem Grund stellt die gpaNRW den folgenden interkommunalen Vergleich für Lichtenau auch zur Information dar.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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

Die durchschnittlichen Kosten für die Trauerhallen auf den kommunalen Friedhöfen in Lichtenau betragen rund 27.000 Euro. Nach Auskunft der Stadt sollen alle Trauerhallen auf eine Sanierung hin geprüft werden. Hierbei legt die Stadt fest, welche Trauerhallen saniert werden beziehungsweise für andere Zwecke genutzt werden. Für die Sanierung der Trauerhallen hat die Stadt eine Rückstellung von 140.000 Euro (siehe Kapitel: „Kostendeckung“) gebildet. Dieser Betrag ist in dem nachstehend aufgeführten 167.431 Euro enthalten.

Kosten Trauerhallen in Euro

2019	2020	2021
26.641	167.431	27.028

➔ **Empfehlung**
Trotz der bestehenden Konkurrenzsituation sollte die Stadt Lichtenau nochmals prüfen, ob zukünftig eine Gebühr für die Trauerhallen als Deckungsbeitrag erhoben wird. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob eine Umnutzung der Trauerhallen, zum Beispiel durch die Einrichtung von Kolumbarien, möglich ist.

5.6 Friedhofsflächen

Die Bestattungskultur hat sich verändert. Dies zeigt sich am Trend hin zu pflegearmen und platzsparenden Urnenbestattungen sowie alternativen, pflegefreien Grabarten. In diesem Abschnitt stellt die gpaNRW die Aufteilung der Friedhofsflächen sowie die wesentlichen Einflussfaktoren für die Auslastung der Bestattungsflächen dar. Diese Veränderung der Bestattungskultur führt zwangsläufig zu Flächenüberhängen. Um dieser Entwicklung langfristig zu begegnen, sensibilisieren wir dafür, gezielte Maßnahmen zu planen und umzusetzen.

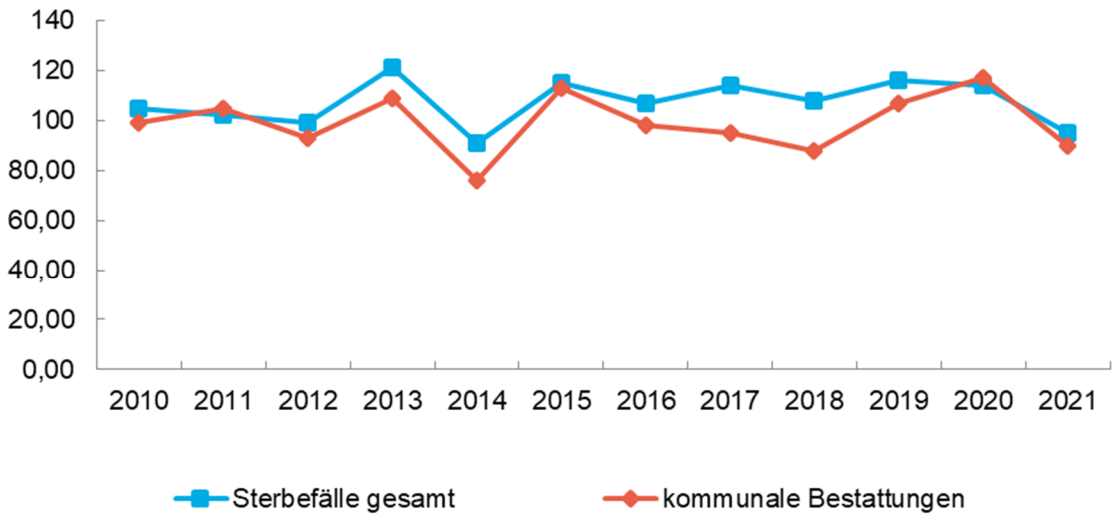
5.6.1 Einflussfaktoren

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

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

Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für die **Stadt Lichtenau** bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 einen Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2040. Dabei steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen in Lichtenau

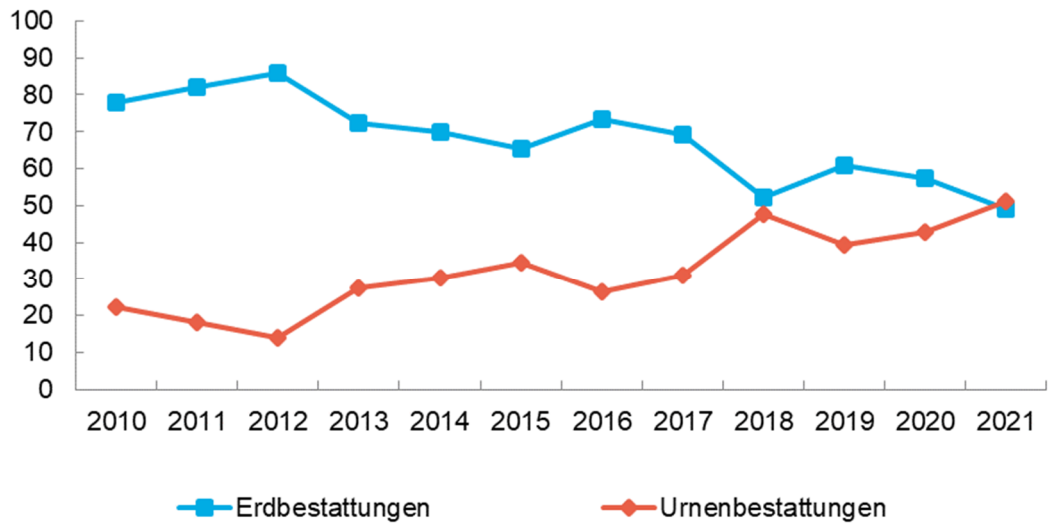


Das Diagramm zeigt, dass der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen seit 2010 auf relativ konstantem Niveau liegt. Lediglich in den Jahren 2017 und 2018 ist der Anteil der kommunalen Bestattungen erkennbar rückgängig. Gemäß der Prognose von IT.NRW steigen die Sterbefälle in Lichtenau bis zum Jahr 2039 auf 139 Sterbefälle.

Waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel, hatte sich dies um das Jahr 2000 in den meisten Kommunen zu einem eher ausgeglichenen Verhältnis geändert. Dieser Trend hat sich weiter fortgesetzt. Zudem sind neue Grabarten sind hinzugekommen. So besteht seit einigen Jahren eine erhöhte Nachfrage nach so genannten pflegefreien Grabarten. Diese bieten den Hinterbliebenen den Vorteil, dass sie sich während der Nutzungszeit der Grabstätte nicht um die Pflege kümmern müssen.

Auch strukturelle Anpassungen, z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten), begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Die Stadt Lichtenau hat auf den Wandel bislang noch nicht umfassend reagiert.

Verteilung der Sarg- und Urnenbestattungen in Lichtenau in Prozent



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. Dieses gilt ebenso in Lichtenau. Seit dem Jahr 2013 steigt in Lichtenau die Zahl dieser Bestattungsform an. Erstmals im Jahr 2021 übersteigen die Urnenbestattungen die Erdbestattungen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Bestattungsarten der Stadt Lichtenau im interkommunalen Vergleich einordnen.

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

Kennzahlen	Lichtenau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	48,89	22,62	33,47	41,47	45,42	62,37	18
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	51,11	37,63	51,21	55,87	64,23	72,13	18

Die Vergleichswerte zeigen, dass nur noch in wenigen der bislang geprüften Vergleichskommunen der Anteil der Erdgräber an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen über 50 Prozent liegt. Somit bestätigt sich der in Lichtenau steigende Anteil der Urnenbestattung auch im interkommunalen Vergleich.

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau kann die Friedhofsflächen nicht differenziert darstellen. Nach Auskunft der Stadt sind digitale Pläne in Arbeit.

Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert werden. Eine Kommune sollte die Auslastung ihrer Bestattungsfläche kennen und steuern. Dabei ist es Ziel, diese möglichst hoch auszulasten und konzentriert zu belegen. Eine lückenhafte Belegung der Bestattungsfläche sollte eine Kommune vermeiden, weil hierdurch höhere Unterhaltungskosten entstehen.

Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen.

Die **Stadt Lichtenau** kann die Friedhofsflächen der kommunalen Friedhöfe nicht nach Grün- und Wegeflächen darstellen (siehe Kapitel: „Digitalisierung“). Lediglich die Funktionsfläche mit circa 6.300 qm liegt der Stadt vor.

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 4.5.3 Trauerhallen darstellen.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich dient der Stadt Lichtenau zur Information.

Flächenanteile der Grabarten 2021

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

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte die Voraussetzung für eine differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen schaffen und diese zur Steuerung nutzen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

➔ Die Gegenüberstellung der Neukäufe Urnengrabstellen zu den voraussichtlich freiwerdenden Urnengrabstellen weist eine deutliche Differenz und einen entsprechenden Flächenbedarf für Urnengrabstellen auf.

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

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Lichtenau

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	25
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	76
Neukäufe Urnengräber 2021	22
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	0

Für die langfristige Planung und flächenmäßig konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern. In der Regel betrifft dies Wahlgrabfelder deren Nutzungsdauer ausgelaufen ist. Die Grabstelle wird abgeräumt und fällt an die Kommune zurück. Die Pflege dieser Flächen ist meist aufwendig, da die kleinen Flächen nicht mit einem Großflächenmäher bearbeitet werden können. Auch die Friedhöfe in der **Stadt Lichtenau** weisen nicht mehr belegte Grabfelder aus. Dies konnte bei der Besichtigung von zwei Friedhöfen durch die gpaNRW festgestellt werden. Der prozentuale Anteil des „Flickenteppichs“ ist der Verwaltung der Stadt Lichtenau jedoch nicht bekannt.

Bei den Erdgräbern stehen in Lichtenau 25 Neukäufen 76 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Damit unterschreitet die Zahl der Neukäufe die voraussichtlich freiwerdenden Erdgrabstellen. Bei den Urnengräbern ist erkennbar, dass die Nachfrage die jährlich freiwerdenden Grabstellen deutlich überschreitet. Die Stadt Lichtenau sollte diese Erkenntnis in die Friedhofsentwicklungsplan (siehe Kapitel: „Steuerung“) einbeziehen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

➔ **Feststellung**
In der Stadt Lichtenau liegen keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen der Friedhöfe 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.

Für den Ausbau der Friedhofswege hat die **Stadt Lichtenau** rund 122.000 Euro in den Haushalt 2022 eingestellt und mit einem Sperrvermerk bis zur Fertigstellung des Friedhofskonzepts (siehe Kapitel: „Steuerung“) versehen.

Die Stadt Lichtenau kann die Grün – und Wegeflächen – wie bereits beschrieben - nicht differenziert darstellen. Deshalb ist der nachfolgende interkommunale Vergleich für die Stadt informatorisch.

Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Lichtenau	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	14,45	40,90	47,41	55,59	71,89	14
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	33,84	44,21	50,79	57,89	65,27	12
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	34,73	42,11	49,21	55,79	66,16	12

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte angemessene Kenntnisse über Flächen, Vegetationsarten und Beschaffenheit der Wege für eine Steuerung vorhalten.

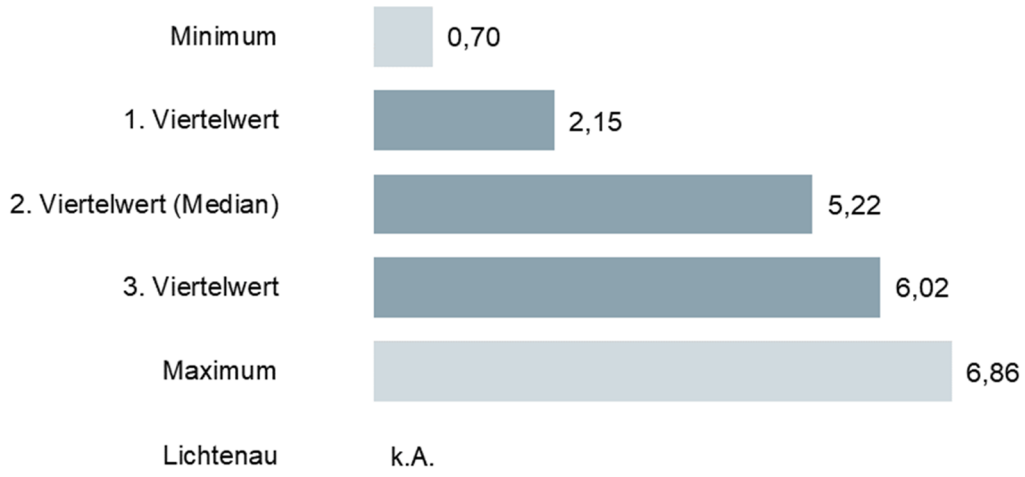
5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

➔ **Feststellung**
Die Stadt Lichtenau kann die Kosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.

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

Die Friedhofsflächen müssen regelmäßig unterhalten werden, um den Friedhof ansehnlich zu erhalten. Nicht zuletzt entscheidet eine ansprechende Gestaltung auch über die Nutzungsintensität des Friedhofs. In der **Stadt Lichtenau** betragen die Kosten für die Grün- und Wegeflächen rund 100.000 Euro im Jahr 2021. Wie bereits beschrieben, stehen der Stadt keine detaillierten Informationen zu den Flächen zur Verfügung. Deshalb ist der nachstehende interkommunale Vergleich für Lichtenau informatorisch.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021



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

Die Intensität der Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegefläche sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen im Außenbereich der Friedhöfe extensiver gepflegt werden. Die Grünpflege der Friedhöfe in der **Stadt Lichtenau** übernimmt ein externer Anbieter. Die Leistung der Grünpflege kontrolliert die Sachbearbeitung durch Begehen der Friedhöfe. Zudem schaut sich die Stadt vor jeder Beerdigung den Zustand der örtlichen Umgebung der Grabstelle an. Pflegestandards hat die Stadt Lichtenau hingegen nicht festgelegt. Für die Rasenpflege ist in der Stadt Lichtenau die Stadtwerke Lichtenau GmbH zuständig.

Auch die Wegepflegeleistungen sollten sich auf die Hauptwege konzentrieren. Damit einhergeht die Auswahl der Befestigungsart der Wege. Nicht maschinell pflegbare Wege sollten zurückgebaut werden. Auf gering frequentierten Nebenwegen genügen in der Regel wassergebundene Wegedecken. Dagegen bestehen in der Stadt Lichtenau Überlegungen alle Wege zu pflastern. Hierfür hat die Stadt bereits Mittel in Höhe von 122.000 Euro in den Haushalt 2022 eingestellt (siehe Kapitel: „Steuerung“).

Maßnahmen im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz hat die Stadt Lichtenau bislang noch nicht bei der Gestaltung der Grünflächen berücksichtigt. Hier bietet sich zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit einer Naturschutzorganisation an. Gegebenenfalls ist auch eine Förderung von Maßnahmen über das Bundesamt für Naturschutz (BfN) möglich.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Lichtenau sollte Pflegestandards definieren und die Grün- und Wegeflächengestaltung in die Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Aufgaben der Friedhofsverwaltung nimmt die Stadt Lichtenau in einem Fachbereich wahr. Es gibt jedoch Optimierungsmöglichkeiten.	149	E1	Die Stadt Lichtenau sollte die Organisationseinheiten in einen regelmäßigen Austausch einbinden. Dies kann zum Beispiel über einen „runden Tisch“ erfolgen.	149
F2	Die Stadt Lichtenau hat keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen festgelegt. Zudem verwendet sie keine Kennzahlen zur Steuerung.	149	E2	Die Stadt Lichtenau sollte zur Steuerung des Friedhofswesen Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	150
F3	Die Stadt Lichtenau setzt für das Friedhofswesen zurzeit noch keine Fachsoftware ein. Nach Auskunft der Stadt ist eine Software bestellt.	150	E3	Die Stadt Lichtenau sollte für das Friedhofswesen eine Fachsoftware einsetzen und diese mit dem bestehenden Geoinformationssystem verknüpfen.	151
F4	Die Stadt Lichtenau betreibt bislang noch keine aktive Öffentlichkeitsarbeit im Friedhofswesen.	151	E4	Die Stadt Lichtenau sollte eine Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen aufbauen. Insbesondere bei der Einführung neuer Grabarten sollte die Stadt eine gezielte Bewerbung vornehmen.	152
Gebühren					
F5	Die Stadt Lichtenau kalkuliert die Friedhofsgebühren nicht regelmäßig. Hierdurch können unverhältnismäßige Unterdeckungen und größere Gebührensteigerung entstehen. Der Kostendeckungsgrad ist niedrig.	152	E5	Die Stadt Lichtenau sollte die Gebühren für die Friedhöfe regelmäßig und kostendeckend kalkulieren. Zudem sollte die Stadt die Gebühren- und Friedhofssatzung aktualisieren.	152
F6	Die Gebührenkalkulation für die Grabnutzung hat die Stadt extern vergeben. In der Kalkulation werden Äquivalenzziffern genutzt. Es gibt allerdings noch Optimierungsmöglichkeiten.	154	E6	Die Stadt Lichtenau sollte die Kalkulation der Gebühren an das geänderte Nachfrageverhalten anpassen.	154

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Für die Nutzung der Trauerhallen erhebt die Stadt Lichtenau keine Gebühr.	155	E7	Trotz der bestehenden Konkurrenzsituation sollte die Stadt Lichtenau nochmals prüfen, ob zukünftig eine Gebühr für die Trauerhallen als Deckungsbeitrag erhoben wird. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob eine Umnutzung der Trauerhallen, zum Beispiel durch die Einrichtung von Kolumbarien, möglich ist.	156
Friedhofsflächen					
F8	Die Stadt Lichtenau kann die Friedhofsflächen nicht differenziert darstellen. Nach Auskunft der Stadt sind digitale Pläne in Arbeit.	159	E8	Die Stadt Lichtenau sollte die Voraussetzung für eine differenzierte Ermittlung und Darstellung der Friedhofsflächen schaffen und diese zur Steuerung nutzen.	160
Grün- und Wegeflächen					
F9	In der Stadt Lichtenau liegen keine detaillierten Informationen zu den Grün- und Wegeflächen der Friedhöfe vor.	161	E9	Die Stadt Lichtenau sollte angemessene Kenntnisse über Flächen, Vegetationsarten und Beschaffenheit der Wege für eine Steuerung vorhalten.	161
F10	Die Stadt Lichtenau kann die Kosten für die Grün- und Wegeflächen nicht differenziert darstellen.	161	E10	Die Stadt Lichtenau sollte Pflegestandards definieren und die Grün- und Wegeflächengestaltung in die Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.	161

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