

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Lippetal
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lippetal	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Lippetal	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	12
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	13
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	16
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Lippetal	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	30
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	30
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Lippetal	34
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	56
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	59

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	60
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
2.	Gremienarbeit	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Profil Gremienarbeit	79
2.3.1	Aufwendungen	80
2.3.2	Gremienstruktur	83
2.3.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	86
2.3.4	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	91
2.3.5	Digitalisierung der Gremienarbeit	94
2.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	97
3.	Vergabewesen	98
3.1	Managementübersicht	98
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	99
3.3	Organisation des Vergabewesens	100
3.3.1	Organisatorische Regelungen	100
3.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	104
3.4	Allgemeine Korruptionsprävention	106
3.5	Sponsoring	110
3.6	Nachtragswesen	112
3.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	112
3.6.2	Organisation des Nachtragswesens	115
3.7	Maßnahmenbetrachtung	116
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	117
4.	Informationstechnik an Schulen	120
4.1	Managementübersicht	120
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	121
4.3	IT an Schulen	121
4.3.1	IT-Steuerung	122
4.3.2	Stand der Digitalisierung	126
4.3.3	IT-Sicherheit	131
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	134
5.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	135
5.1	Managementübersicht	135
5.2	Inhalt, Ziele und Methodik	135
5.3	Örtliche Strukturen	136

5.4	Rechtmäßigkeit	136
5.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	137
5.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	138
5.4.3	Art der Bestattung	138
5.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	139
5.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	140
5.5	Verfahrensstandards	141
5.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	142
5.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	142
5.6.2	Aufwendungen	143
5.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	144
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	146
	Kontakt	147

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lippetal

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lippetal 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.

Der Handlungsbedarf der Gemeinde Lippetal zur Verbesserung der **Haushaltssituation** ist gering. Die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume stellen sich im Prüfungszeitraum vergleichsweise gut dar. Die Gemeinde Lippetal unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und ist daher haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die Gemeinde Lippetal kann im gesamten Betrachtungszeitraum positive Ergebnisse erzielen. Ohne die außerordentlichen Erträge nach NKF-CUIG sind die Jahresergebnisse 2020 und 2021 jedoch negativ. Strukturell ist der Haushalt 2021 unausgeglichen.

Durch die positiven **Jahresergebnisse** 2016 bis 2021 konnte die Gemeinde 2021 eine Ausgleichsrücklage von 6,23 Mio. Euro aufbauen. Lippetal profitierte, wie viele Kommunen, von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Die Gemeinde Lippetal kann eine solide Eigenkapitalausstattung vorweisen. Die Erhöhung der Ausgleichsrücklage in den letzten Jahren hat zur Stärkung des Eigenkapitals beigetragen und ist ein wichtiger Faktor bei der Risikovorsorge.

Die **Haushaltsplanung** sieht für die Jahre 2022 und 2023 Defizite von insgesamt 2,61 Mio. Euro. Bei der Planung bis 2026 bestehen durch die aktuell unsicheren Rahmenbedingungen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Treten die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das Eigenkapital erheblich verringern. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Höhe der geplanten Gewerbesteuererträge.

Die Gemeinde Lippetal verfügt aufgrund der positiven Ergebnisentwicklung der letzten Jahre über eine solide Eigenkapitalausstattung. Das **Eigenkapital** ist seit 2016 um gut zwei Mio. Euro gestiegen. Nach der Planung wird sich die Ausgleichsrücklage bis 2026 um insgesamt rund sechs Mio. Euro verringern. Sie wird in 2026 nach Verrechnung mit dem geplanten Defizit von 699 Tausend Euro nur noch 209 Tausend Euro betragen.

Die Gemeinde Lippetal weist vergleichsweise geringe **Gesamtverbindlichkeiten** im Konzern auf. Die Verbindlichkeiten aus Krediten sind in 2021 ausschließlich dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ zuzuordnen. Durch die geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten in den nächsten Jahren jedoch stark ansteigen. Nach der Planung sind Liquiditätskredite erforderlich.

Im Rahmen der **Haushaltssteuerung** konnten wir feststellen, dass die Gemeinde Lippetal die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung zwar nicht vollständig einhält, es liegen aber dennoch die notwendigen Informationen vor.

Zusätzlich haben wir bei der Haushaltssteuerung die Themen Ermächtigungsübertragungen, Fördermittelmanagement und das Kredit- und Anlagenmanagement betrachtet. Die Gemeinde überträgt keine **Ermächtigungen** ins jeweilige Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsklarheit. Allerdings sollte die Gemeinde Lippetal ihre Haushaltsansätze für investive Maßnahmen kritisch hinterfragen. Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** wird seit März 2023 zentral unterstützt. Die Gemeinde konnte eine Stelle besetzen, die das bisher dezentral organisierte Fördermittelmanagement künftig teilweise zentralisiert. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln sowie ein Fördercontrolling hat die Gemeinde bisher nicht festgelegt. Im Bereich des **Kredit- und Anlagemanagements** operiert die Gemeinde sicherheitsorientiert. Strategische Vorgaben oder Abläufe sind noch nicht festgelegt.

Die Aufwendungen für die **Gremienarbeit** je Einwohner sind bei der Gemeinde Lippetal höher als in den meisten Vergleichskommunen. 75 Prozent der Vergleichskommunen haben geringere Fraktionszuwendungen. Allerdings hat die Gemeinde auch mehr Fraktionen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Fachausschüsse ist in Lippetal unauffällig. Bei der Struktur der Fachausschüsse orientiert sich die Gemeinde Lippetal nicht an der Verwaltungsgliederung. Die Anforderungen an eine digitale Gremienarbeit erfüllt die Gemeinde dahingehend, dass dies papierlos erfolgt. Lippetal stellt den Gremienmitgliedern keine Endgeräte zur Verfügung, sondern zahlt den Fraktionen einen Zuschuss für die Anschaffung der entsprechenden Ausstattung.

Das **Vergabewesen** der Gemeinde Lippetal ist bereits gut organisiert. In der Vergabedienstanweisung hat die Gemeinde verbindliche Regelungen zum Vergabewesen getroffen. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle und die dort eingesetzte Vergabemanagementsoftware unterstützen die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren. Um alle relevanten Informationen an zentraler Stelle zu bündeln und die rechtssichere Dokumentation zu gewährleisten, sollten auch die Entscheidungen der Fachämter in der Vergabeakte dokumentiert werden.

Über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfügt die Gemeinde Lippetal nicht. Die Gemeinde sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung in einer Dienstanweisung verbindlich regeln. Eine Gefährdungsanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze wurde bislang nicht durchgeführt. Diese sollte die Gemeinde, wie beabsichtigt, kurzfristig nachholen.

Die Analyse der Baumaßnahmen aus den Jahren 2020 bis 2022 zeigt, dass in der Gemeinde Lippetal die Abweichungen vom Auftragswert deutlichen Schwankungen unterworfen sind. Im Vergleichsjahr 2022 sind die Abweichungen mit 11,52 Prozent höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die Gemeinde Lippetal sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge

der Baumaßnahmen systematisch analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen. Eine verbindliche Beteiligung der zentralen Vergabestelle vor der Entscheidung über Nachtragsaufträge kann zudem die Rechtssicherheit steigern.

Bei der **Informationstechnik an Schulen** konnten wir insgesamt gute Ergebnisse und nur wenige Verbesserungsmöglichkeiten feststellen. Die IT-Ausstattung der Schulen in der Gemeinde Lippetal befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem sehr hohen Niveau.

Lippetal hat die pädagogischen Anforderungen der Schulen in einem Medienentwicklungsplan zusammengefasst und mit Meilensteinen festgeschrieben. Damit sind gute Grundlagen für die Digitalisierung der Schulen vorhanden. Die Lippetaler Schulen sind mit einer guten Performance an das Internet angebunden. Zudem stellt die Gemeinde ihnen moderne Präsentationstechniken zur Verfügung. Auch die Ausstattung mit IT-Endgeräten ist weit vorangeschritten. Die geplanten Ausstattungsquoten sind sowohl an den Grundschulen, als auch an der Gesamtschule, nahezu erreicht. Optimierungspotentiale sehen wir hinsichtlich der IT-Sicherheitsstrukturen. Sie beziehen sich insbesondere auf technische Aspekte im Bereich der Serverräume sowie auf die Sicherheit der mobilen Endgeräte.

In Lippetal waren im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 keine **ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle** zu verzeichnen. Im Jahr 2022 hat die Gemeinde eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt.

Die Gemeinde Lippetal hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Zudem berücksichtigt sie bei der Ermittlung der zur Bestattung verpflichteten Person die gesetzliche Rangfolge. Auch die Willensbekundung des Verstorbenen bei der Bestattungsart wird von der Gemeinde Lippetal berücksichtigt. Wir empfehlen, den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung und Verfahrensstandards schriftlich zu fixieren.

0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Lippetal

0.2.1 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

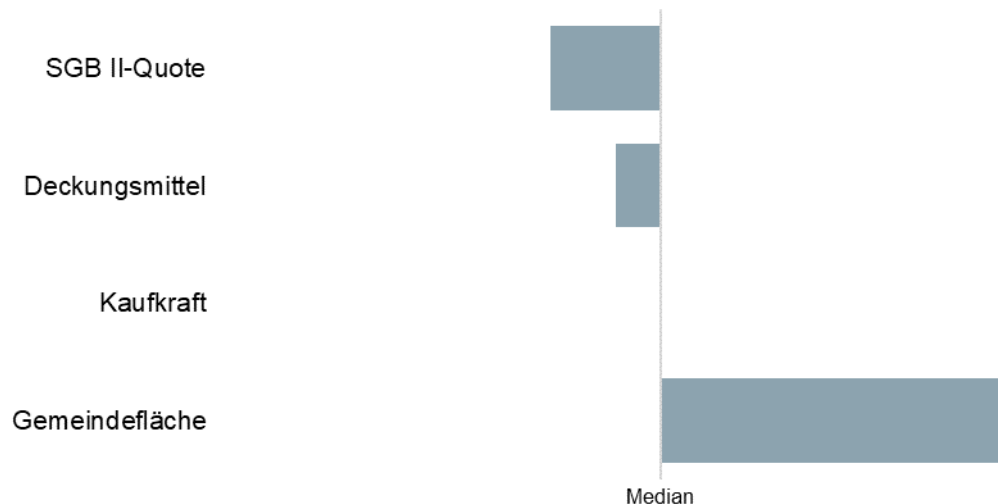
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

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

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale Gemeinde Lippetal 2022



Die sehr niedrige SGB II-Quote hat sich im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2017 nur geringfügig verändert. Ebenso die im interkommunalen Vergleich unauffällige Kaufkraft. Zu den unterdurchschnittlichen Deckungsmitteln sind keine Ursachen offenkundig. Insgesamt sind die Strukturmerkmale für die Gemeinde unproblematisch.

Die große Gemeindefläche besteht zu zwei Dritteln aus Schutzgebieten, teilweise aus Naturschutzgebieten mit entsprechender Nutzungseinschränkung. Dennoch entsteht auf Lippetaler Gebiet zusammen mit der Stadt Hamm ein interkommunales Gewerbegebiet (vgl. auch Ausführungen bei IKZ).

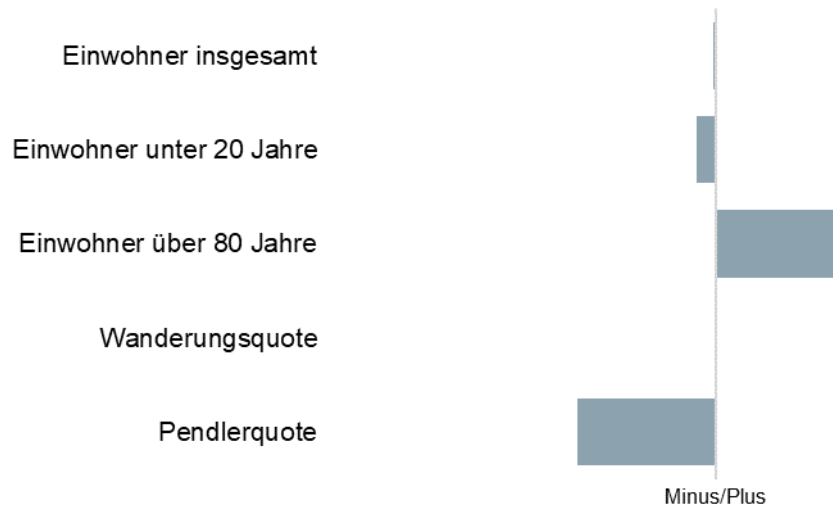
Das Gemeindegebiet ist zwar gekennzeichnet durch drei Siedlungsschwerpunkte. Charakteristisch ist aber die münsterländische Streusiedlungsstruktur mit weit auseinanderliegenden Gehöften und Wohnbebauung in Einzellage. Das bedeutet u.a. lange Verkehrswege (ÖPNV, Schulbuslinien) und erhöhte Aufwendungen bei Infrastruktur (Ver- und Entsorgung).

Intrakommunaler Vergleich

Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw. die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative Salden und Kennzahlenwerte auf der rechten Seite Zunahmen bzw. Überschüsse an.

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

Strukturmerkmale Gemeinde Lippetal 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 Einwohnerzahlen insgesamt sind in den letzten fünf Jahren annähernd stabil. Wanderungsgewinne werden in diesem Zeitraum für Lippetal nicht ausgewiesen. Beeinflusst wird die Einwohnerzahl auch von Flüchtlingen und der Zuweisung Asylsuchender.

Die demografischen Veränderungen mit einer älter werdenden Gesellschaft sind in Lippetal deutlicher messbar als in den Vergleichskommunen. Der Anteil der über 80jährigen hat in den letzten fünf Jahren weit überdurchschnittlich zugenommen, die Abnahme des Anteils der unter 20jährigen war im gleichen Zeitraum allerdings vergleichsweise gering.

Die Gemeinde Lippetal möchte diesen Trend beeinflussen und setzt auf moderates Wachstum. Die Infrastruktureinrichtungen sind für bis zu 12.000 Einwohner ausgerichtet. Es wird ein Wanderungsgewinn angestrebt, der schon allein zum Ausgleich des Geburtendefizits bzw. Sterbeüberschusses in den nächsten Jahren erforderlich sein wird.

Ein Baustein ist die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort durch das neue interkommunale Gewerbegebiet. Als Anreiz, um den Lebensmittelpunkt zu verlagern, sollen durchaus auch Arbeitsplätze für hoch qualifizierte Beschäftigte entstehen. Gleichzeitig soll damit auch die Zahl der Berufsauspendler erheblich gesenkt werden.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind regelmäßig Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen. Die Ergebnisse und Beschlüsse fließen in die weitere Arbeit der Kommune ein.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.

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

- 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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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)

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Lippetal hat die gpaNRW von November 2022 bis Dezember 2023 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Theodor Grebe
Finanzen	Isabel Petermann
Gremienarbeit	Hermann Ptok
Vergabewesen	Theodor Grebe
Informationstechnik an Schulen	Lars Cramer

Ordnungsbehördliche Bestattungen Hermann Ptok

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

Herne, den 20. Dezember 2023

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Theodor Grebe

Projektleiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Gemeinde Lippetal kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse überwiegend einhalten. Ein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen hat die Gemeinde nicht etabliert.	E1	Die Gemeinde Lippetal sollte ihr Finanzberichtswesen weiterentwickeln. Sie sollte die verbindliche, regelmäßige Information sämtlicher interner und externer Entscheidungsträger sicherstellen.
F2	Die Gemeinde Lippetal überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Dieses fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit. Die investiven Haushaltsmittel der Jahre 2016 bis 2021 sind durchschnittlich nur zu 41 Prozent in Anspruch genommen worden.	E2	Die Gemeinde Lippetal sollte investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher veranschlagen.
F3	Die Gemeinde Lippetal hat ihr Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind noch nicht vorhanden.	E3.1	Die Gemeinde Lippetal sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
		E3.2	Die Gemeinde Lippetal sollte den zentralen Überblick über die laufenden Förderprojekte ausbauen. Beispielsweise können Förderprojekte bereits mit den ersten Schritten und somit vor der Erfassung in der Finanzbuchhaltung in einer Übersicht vermerkt werden. Die Übersicht kann als Basis für ein Fördermittelcontrolling genutzt werden.
F4	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Gemeinde noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung trägt dazu bei, Rückforderungen zu vermeiden.	E4	Im Zuge der Umstellung auf ein zentrales Fördermittelmanagement sollte die Gemeinde Lippetal ihr Fördermittelcontrolling optimieren. Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten regelmäßig schriftlich über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich am Projektfortschritt orientieren.
F5	Die Gemeinde Lippetal hat für ihr Kreditmanagement bisher noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.	E5	Die Gemeinde Lippetal sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Gemeinde Lippetal hat bisher noch keine strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen zu ihrem Anlagemanagement festgelegt.	E6	Die Gemeinde Lippetal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.
Gremienarbeit			
F1	Der Rat der Gemeinde Lippetal orientiert sich bei der Bildung von Ausschüssen nicht an der Verwaltungsgliederung.	E1	Der Rat der Gemeinde Lippetal sollte sich bei der Bildung von Ausschüssen an der Verwaltungsorganisation orientieren.
F2	Die Gemeinde Lippetal führt keine regelmäßigen Bedarfsermittlungen zur Überprüfung der Zuwendungshöhe durch.	E2	Die Gemeinde Lippetal sollte regelmäßig eine Bedarfsermittlung zur Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen. Dabei sollte sich die Gemeinde an den gesetzlichen Mindeststandards zur sachlichen und finanziellen Ausstattung orientieren.
F3	Die Gemeinde Lippetal hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Dagegen ist der Sitzungssaal nicht mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik ausgestattet, um digitale oder hybride Sitzungen zu ermöglichen.	E3	Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfallsituationen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Lippetal sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen erneut befassen.
Vergabewesen			
F1	Die Gemeinde Lippetal hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Mit der Dienstanweisung Vergabe hat sie verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt. In einzelnen Punkten sollte die Dienstanweisung aktualisiert werden.	E1.1	Die vorgegebene Regelung der Dienstanweisung Vergabe und der tatsächliche Arbeitsprozess zur Fertigung des Auftragsschreibens sollten übereinstimmen. Ggf. sollte die Gemeinde Lippetal die Formulierung der Dienstanweisung an den tatsächlichen Ablauf anpassen.
		E1.2	Die Gemeinde Lippetal sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um die erforderliche Dokumentation an zentraler Stelle zu bündeln und Medienbrüche zu vermeiden. Sie sollte prüfen, ob die Fachämter dazu einen Zugang zur Vergabesoftware erhalten können.
		E1.3	Die Gemeinde Lippetal sollte die Angaben zu den Registerauskünften in der Dienstanweisung aktualisieren und an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Gemeinde Lippetal verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der Vergabeverfahren findet nicht statt.	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Lippetal die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit kann dafür eine Möglichkeit sein.
F3	Die Gemeinde Lippetal hat keine Regelung zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung dazu gibt es nicht. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.	E3.1	Die Gemeinde Lippetal sollte, wie beabsichtigt, zeitnah eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete und Arbeitsplätze durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.
		E3.2	Die Gemeinde Lippetal sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Gemeinde einen Korruptionsschutzbeauftragten bzw. eine Korruptionsschutzbeauftragte bestellen.
		E3.3	Die Gemeinde Lippetal sollte in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention auch die bereits getroffenen Regelungen zur Veröffentlichungs- und Anzeigepflicht aufnehmen.
		E3.4	Die Gemeinde Lippetal sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F4	Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Gemeinde Lippetal noch keine Rahmenbedingungen gegeben.	E4	Die Gemeinde Lippetal sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht.
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Gemeinde Lippetal im Vergleichsjahr 2022 über dem Median. 2021 war die Abweichungsquote geringer als bei 75 Prozent der anderen Kommunen.	E5	Die Gemeinde Lippetal sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen systematisch analysieren. Die daraus gezogenen Erkenntnisse kann sie zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.
F6	Die Gemeinde Lippetal hat Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Eine verbindliche Beteiligung der ZVS bei der Entscheidung über Nachtragsaufträge ist aber nicht ausdrücklich geregelt.	E6	Die Gemeinde Lippetal sollte die Vorgaben zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen in ihrer Dienstanweisung weiter konkretisieren. Sie sollte die Beteiligung der zentralen Vergabestelle bei allen Auftragsanpassungen verbindlich festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Gemeinde Lippetal hält die gesetzlichen und die internen Vorgaben in den Vergabeverfahren ein. Die Einbindung der zentralen Vergabestelle unterstützt die rechtssichere Abwicklung der Verfahren.	E7.1	Die Gemeinde sollte zur Steigerung der Transparenz im Vergabeverfahren die Bietenden mit der Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes darüber aufklären, wie neben der Gewichtung die Bewertung der Zuschlagskriterien erfolgt.
		E7.2	Die Gemeinde Lippetal sollte in allen Vergabeverfahren die fachliche und wirtschaftliche Prüfung der Angebote gemäß § 25 Abs. 3 VOB/A durchführen und dokumentieren.
Informationstechnik an Schulen			
F1	Teilweise nur informell festgelegten Regelungen und Vorgaben können in Lippetal grundsätzlich eine wirtschaftliche und sichere IT-Steuerung erschweren.	E1.1	Die Gemeinde Lippetal sollte den noch nicht ausreichend dokumentierten und schriftlich fixierten Beschaffungsprozess im Medienentwicklungsplan beschreiben und so für alle Beteiligten verbindlich festlegen.
		E1.2	Die Gemeinde Lippetal sollte bei einer Fortschreibung des Medienentwicklungsplans auch die Rollen und die sich daraus ergebenden Verantwortlichkeiten verbindlich beschreiben.
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen in Trägerschaft der Gemeinde Lippetal weisen Optimierungspotentiale auf.	E2	Die Gemeinde Lippetal sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die Gemeinde Lippetal hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung nicht schriftlich erarbeitet.	E1	Die Gemeinde Lippetal sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Gemeinde Lippetal 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)

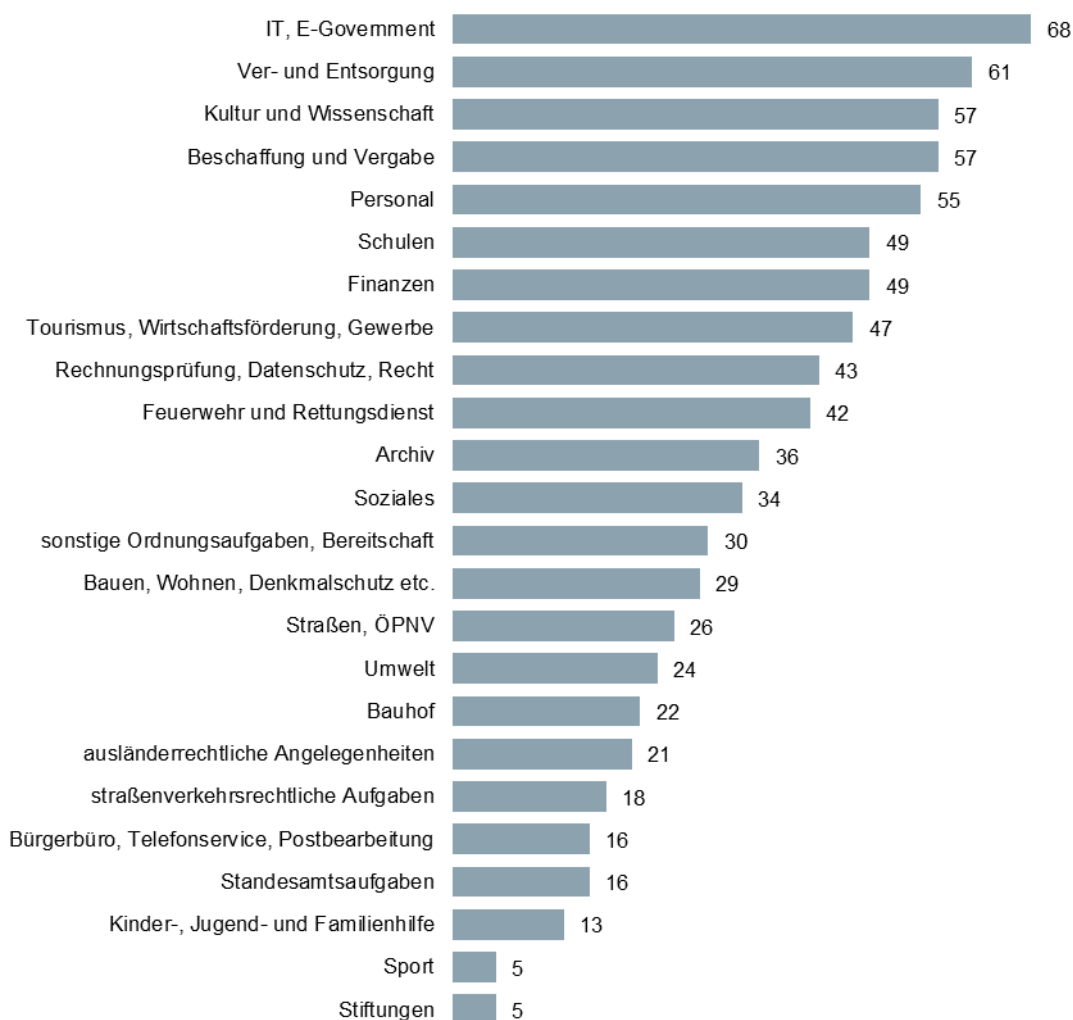
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 76 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 IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

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

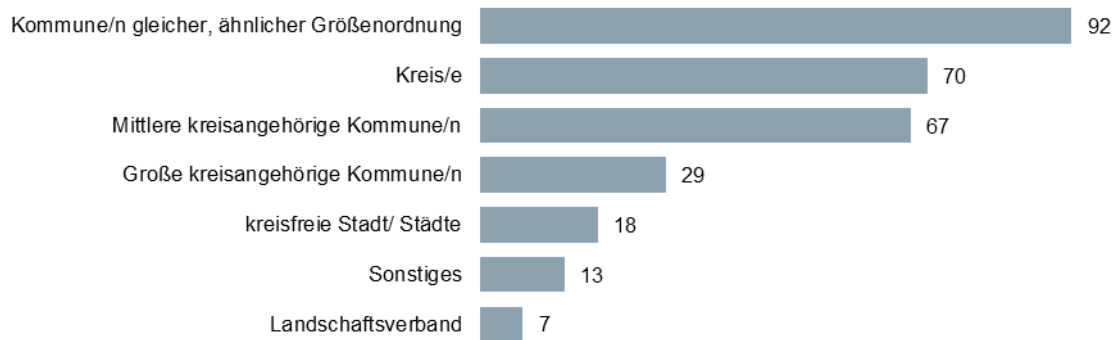


Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis das Archivwesen deutlich als Schwerpunktthema heraus. Mit einigem Abstand folgt der Aufgabenblock Beschaffung und Vergabe sowie Bauen, Wohnen,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

0.8.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ in Prozent



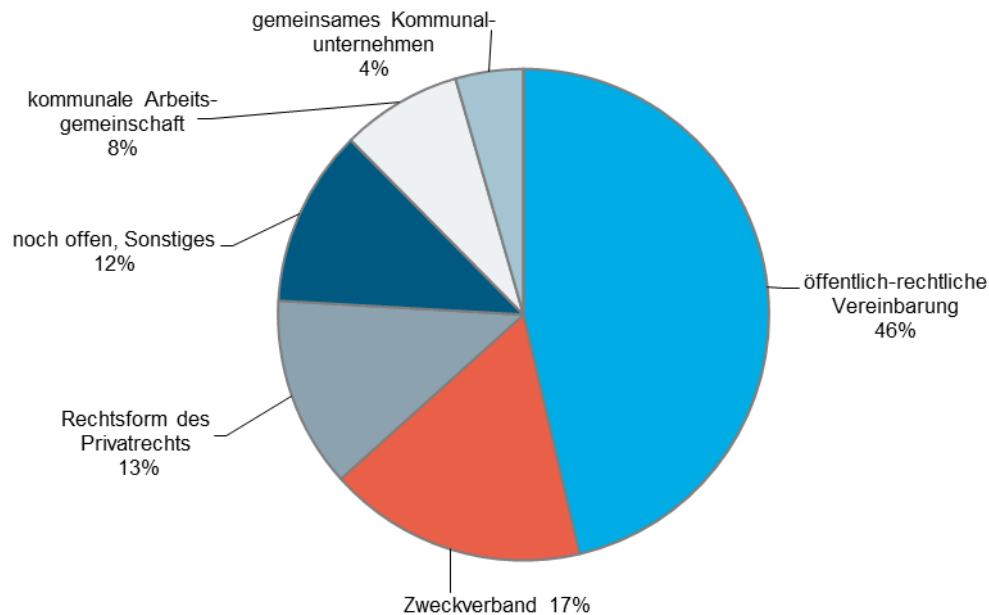
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

0.8.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ in Prozent

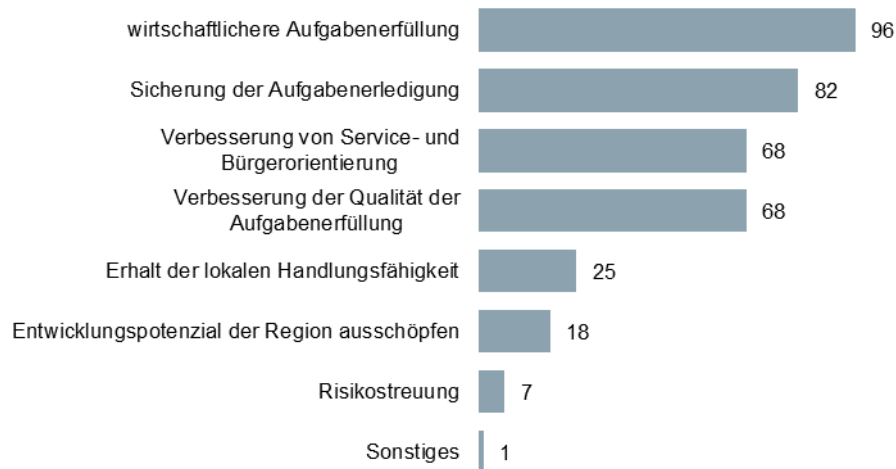


Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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



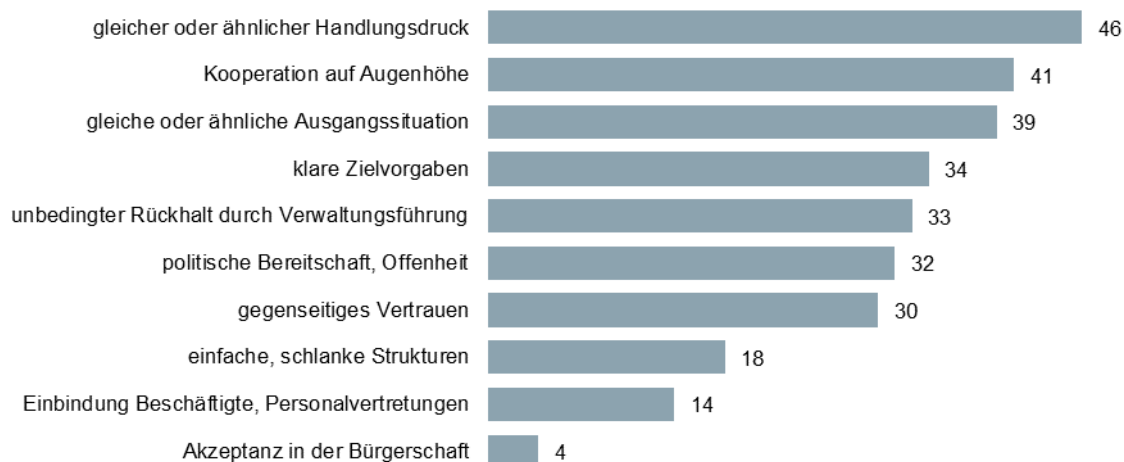
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind zusammen mit der Verbesserung sowohl der Service- und Bürgerorientierung als auch der Qualität der Aufgabenerfüllung die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich u. a. mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Kommunen 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. die Akzeptanz in der Bürgerschaft 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. Hinzu gekommen sind fehlende Personalressourcen. Die Wirtschaftlichkeit steht zwar noch klar im Fo-

kus, aber auch hier macht sich der Fachkräftemangel bei der Initiierung von IKZ-Projekten bemerkbar. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Lippetal

Die Gemeinde Lippetal setzt auf interkommunale Zusammenarbeit. Allein die lange Liste von Maßnahmen und Kooperationen bestätigt die Aufgabenvielfalt, die für die Vergleichskommunen auch im Umfrageergebnis (vgl. 0.8.1.1) zum Ausdruck kommt. Mit der Volkshochschule und der Musikschule bestätigt auch Lippetal Aufgabenfelder aus dem Bereich Wissenschaft und Kultur, der sehr häufig genannt wird. Die Mitgliedschaft beim Zweckverband des Rechenzentrums, die Personalabrechnung und das Modul Sitzungsdienst über das Rechenzentrum Lemgo sind Kooperationen aus dem Handlungsfeld Informationstechnik (IT) und E-Government, das hinsichtlich der Häufigkeit der Beteiligungen auf Platz 2 liegt.

Ganz überwiegend arbeitet auch die Gemeinde Lippetal vielfach mit dem Kreis, vor allem aber auch mit Kommunen gleicher Größenordnung zusammen (vgl. 0.8.1.3), häufig auf der Basis öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen oder im Zweckverband (vgl. 0.8.1.4).

So arbeiten beispielsweise bei der Vollstreckung die Gemeinden Anröchte, Welver, Lippetal und der Kreis Soest zusammen. Häufig besteht bei offenen Zahlungen (Kommune und Kreis) Schuldneridentität, so dass eine Zusammenfassung von Vollstreckungsaufträgen Mehraufwand vermeiden kann. Grundlage der Kooperation ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung.

Für das Gemeindearchiv besteht Bedarf für entsprechend fachlich qualifiziertes Personal. Allerdings gibt der Umfang der Aufgabe keine Vollzeit-Stelle her. Lippetal hat deshalb eine Kooperation mit den Gemeinden Möhnesee und Wickede (Ruhr) beschlossen. Die Gemeinde Möhnesee ist personalführende Stelle und hat eine Stelle mit einer Archivarin besetzt. Die interkommunale Zusammenarbeit gewährleistet dann auch die fachlich qualifizierte Führung des Archivs in Lippetal. Durch weiteres Personal wird zudem eine Vertretung geregelt, die ohne IKZ nicht möglich wäre.

Beim Kommunalen Integrationsmanagement (KIM) teilt sich die Gemeinde Lippetal das Personal mit der Gemeinde Bad Sassendorf und der Stadt Erwitte (Personaldienststelle)

Beim Gerätewagen Gefahrgut (GwG) gibt es eine Kooperation mit den Gemeinden Bad Sassendorf und Möhnesee sowie der Stadt Soest. Beim Atemschutz arbeiten alle Kommunen mit Ausnahme der Stadt Werl mit dem Kreis Soest zusammen.

Die Abrechnung der Krankenhilfe für Asylbegehrende übernimmt gegen Kostenerstattung der Kreis Soest für alle Kommunen. Am Solidarfonds zum Ausgleich einzelner finanziell besonders hoher Nachteile bei diesen Kosten beteiligen sich alle kreisangehörigen Kommunen mit Ausnahme der Stadt Warstein.

Die Gemeinden Lippetal und Welver haben eine Vereinbarung zur Beschulung geschlossen. Die Gemeinde Lippetal hat vor mehr als zehn Jahren an einem landesweiten Pilotprojekt teilgenommen und eine Gemeinschaftsschule eingerichtet. Sie wird inzwischen als Gesamtschule geführt und bietet in der Gemeinde als einzige Schule mit der Oberstufe alle Schulabschlüsse

bis zum Abitur an. Um die Oberstufe dauerhaft zu etablieren, ist eine entsprechende Zahl von Eingangsklassen notwendig. Die Beschulungsvereinbarung und der Zugang für die Schüler aus Welter stellt sicher, dass auch weiterhin die Oberstufe und damit alle Schulabschlüsse in Lippetal angeboten werden können. Nach den aktuellen Anmeldungen kommt im nächsten Schuljahr eine Klasse allein durch Welteraner Schüler zustande.

Aus Sicht der Gemeinde Lippetal sind alle Maßnahmen erfolgreich, sonst wären sie aufgegeben worden. Es wird auch keine IKZ besonders hervorgehoben, um die Wertschätzung und Wichtigkeit jeder einzelnen Maßnahme zu betonen. Die Kooperationen verfolgen zudem unterschiedliche Zwecke und Zielrichtungen.

Dennoch wird die Beschulungsvereinbarung hinsichtlich ihrer Wirkungsweise als besondere IKZ eingestuft. Das Bildungsangebot und die Sicherstellung der Schulausbildung bis zum Abitur vor Ort ist ein wichtiger und nachhaltiger Standortfaktor. Der Schulstandort ist zudem bautechnisch und informationstechnisch (vgl. Teilbericht IT an Schulen) modern und gut ausgestattet. Insgesamt hat sich die Gesamtschule gut etabliert.

Mehr als 90 Prozent der Kommunen möchten mit IKZ die Aufgabenerledigung sichern und die Wirtschaftlichkeit verbessern (vgl. 0.8.1.5), so auch die Gemeinde Lippetal. Zusätzlich nutzt Lippetal die Zusammenarbeit aber auch intensiv für die eigene und die regionale Weiterentwicklung.

Zusammen mit der Stadt Hamm wird aktuell ein interkommunales Gewerbegebiet entwickelt. Dazu kooperieren eine kleine kreisangehörige Kommune und eine kreisfreie Stadt und gründen die kommunale Industriegebiet Westfalen GmbH. Die 42 ha große Gewerbefläche wird ausschließlich auf dem Gebiet der Gemeinde Lippetal (vgl. Strukturen) liegen. Zurzeit sind die Beteiligten im Flächennutzungsplanverfahren. Die Zusammenarbeit ist bisher erfolgreich und problemlos, wobei eine Aufteilung der Gewerbesteuern bisher noch nicht vereinbart wurde. Konkretes Interesse hat bereits ein produzierender Betrieb für ein Investitionsvolumen von ca. 50 Mio. Euro. Ausdrücklich sollen dort mit produzierendem Gewerbe Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Ansiedlung von Logistik- oder Speditionsunternehmen (hoher Flächenverbrauch, wenig Arbeitsplätze) ist nicht geplant.

Das Digitale Zentrum für den Mittelstand wurde vor etwa fünf Jahren mit allen Kommunen im Kreis gegründet. Aufgaben waren Beratung und Förderlotse bei der Digitalisierung für Unternehmen im Kreis Soest. Vielfach ist der Bedarf inzwischen nicht mehr vorhanden. Zukünftig wird diese Dienstleistung von der Stadt Lippstadt weitergeführt, steht aber allen Kommunen und Unternehmen im Kreis zur Verfügung.

Die LEADER-Region Lippe-Möhnesee liegt in der Mitte Westfalens und wird durch die Kommunen Bad Sassendorf, Delbrück, Lippetal, Lippstadt, Möhnesee, Soest und Wadersloh gebildet. Dadurch sind drei Kreise und drei Regierungsbezirke an dieser Kooperation in Form eines eingetragenen Vereins beteiligt. Vorsitzender ist der Bürgermeister der Gemeinde Lippetal, das Regionalmanagement hat seinen Sitz ebenfalls im Lippetaler Rathaus. Sehr unterschiedliche Förderprojekte stärken den ländlichen Raum und damit nicht zuletzt wichtige Standortfaktoren.

Durch den Zusammenschluss entstand nicht nur das gemeinsame Regionale Entwicklungskonzept (REK), sondern auch die Lokale Aktionsgruppe Lippe-Möhnesee e.V. Der Verein setzt sich für die Umsetzung des REK ein und bewarb sich damit um LEADER-Fördermittel der EU. In seiner Arbeit unterstützt wird der Verein durch das Regionalmanagement. Da sich das LEADER-

Förderprogramm auf ländliche Regionen bezieht, sind die Innenstädte von Soest und Lippstadt ausgenommen.

Konkrete Projekte sind lt. Umfrage momentan nicht geplant. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das von der KGSt⁷ begleitete und geförderte kreisweite Projekt „Arbeitsteilung als Chance“. Ziel ist eine Standardisierung der Geschäftsprozesse in allen beteiligten Kommunen. Eine erste Identifizierung der Prozesse, die sich für IKZ eignen, ist abgeschlossen. Weitere Untersuchungen dazu können folgen und daraus wiederum können sich konkrete Maßnahmen zur interkommunalen Zusammenarbeit ergeben.

Generell sieht die Gemeinde weiteres Potenzial für weitere Kooperationen. Chancen bestehen überall da, wo einzelne Fachkräfte mit Spezialwissen benötigt werden, der Umfang der Aufgabe aber keine volle Stelle rechtfertigt. Als Beispiele werden Archiv oder KIM genannt, bei denen sich jeweils drei Kommunen Stellen teilen. Allein durch IKZ sind dann auch Vertretungsregelungen oder der Austausch mit anderen sichergestellt.

Perspektivisch muss die Software für die Finanzwirtschaft gewechselt werden. Hier bietet sich IKZ an, um gemeinsame Schnittstellen zu definieren. Gleiches gilt für die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS). Dazu müssen nicht immer formelle Vereinbarungen getroffen werden, erfolgreich ist hier die Einrichtung von Arbeitsgruppen.

Viele Kooperationen entstehen durch Gespräche der Bürgermeister und häufig aus ersten Ideenentwicklungen. Dabei erfährt die Verwaltung auch kommunalpolitische Unterstützung. Gerade bei neuen Aufgaben wird vielfach hinterfragt, ob dabei nicht eine Kooperation sinnvoll sein kann. Eigeninitiative zum Anstoß von IKZ aus der Kommunalpolitik ist eher selten. Dennoch besteht Aufgeschlossenheit und grundsätzlich Interesse. Zu ausgewählten Maßnahmen (Interkommunales Gewerbegebiet) wird auch regelmäßig im Rat berichtet.

Bei allen Vorteilen sieht die Gemeinde Lippetal durch die zukünftige Umsatzsteuerpflicht bei einer Zusammenarbeit in nicht hoheitlichen Bereichen durchaus Problemstellungen. Weitere Hinderungsgründe betreffen eher den Einzelfall. Fraglich ist beispielsweise, ob eine Kooperation sinnvoll ist, wenn eigenes Personal vorhanden ist und wenn die (neue) Aufgabe gerade selbst organisiert worden ist

Aus Sicht der Gemeinde müssten bürokratische Hürden abgebaut werden. Kooperationen sollten unkomplizierter und auch schneller vereinbart werden können. Als gute Beispiele nennt Lippetal die Vereinbarungen zu KIM und zum Archiv. Beide IKZ konnten sehr zügig realisiert werden, die Gremien der Partnerkommunen haben sehr schnell zugestimmt und Personal konnte sehr schnell gefunden werden.

Eine Begleitung von IKZ-Maßnahmen und der kritische Blick durch die Aufsichtsbehörden wird von der Gemeinde Lippetal allerdings als hilfreich wahrgenommen.

Neben den schon genannten Zielen Wirtschaftlichkeit und Qualitätsverbesserung nutzt die Gemeinde Lippetal IKZ auch ganz bewusst dazu, eigene Standortfaktoren zu gestalten (Gesamtschule, Leader) und dauerhaft zu sichern (Bildungsangebot, VHS, Musikschule).

⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 80 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

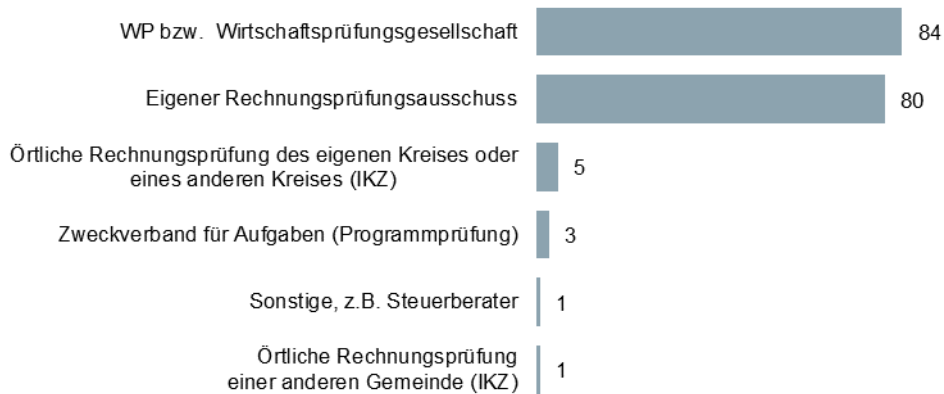
0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

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:

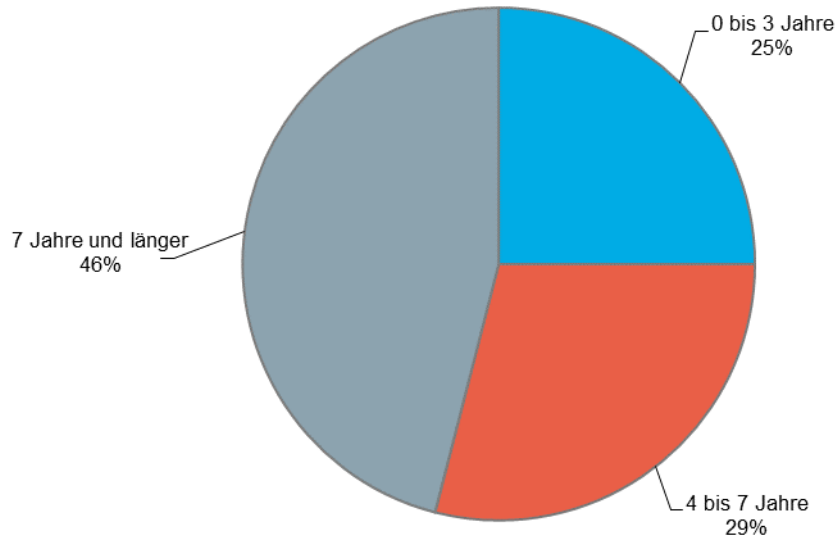
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 67 von 80 Kommunen (84 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in vier Fällen (5 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.

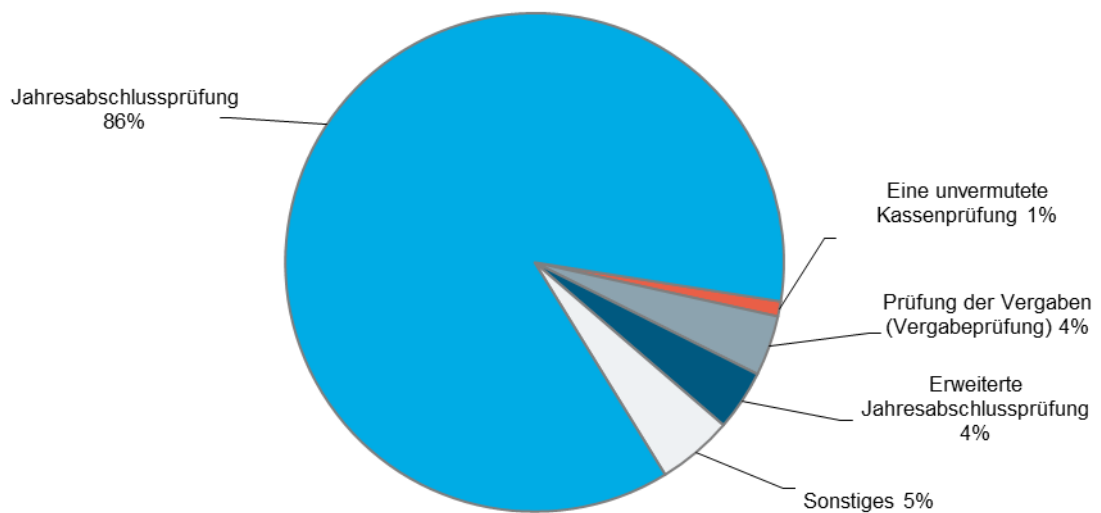
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 46 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 18,⁸ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁹ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

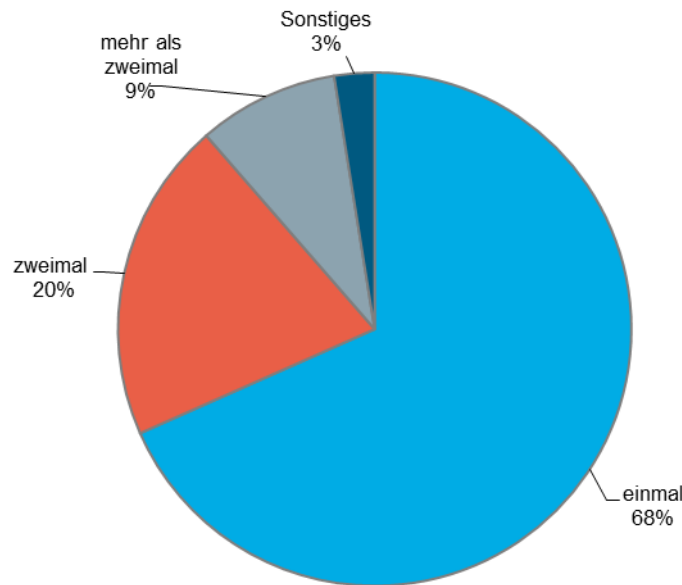
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen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

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

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

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

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien¹⁰ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabenbereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Lippetal

In der Gemeinde Lippetal werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Basis eines privat-rechtlichen Vertrages wahrgenommen. Die erstmalige Beauftragung dieser Gesellschaft erfolgte im Jahr 2008. Seitdem hat die Gemeinde

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

diese Leistung nicht erneut ausgeschrieben. Die Gemeinde gibt dazu an, dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ihr Prüfteam jährlich neu zusammenstelle. Ein personeller Wechsel sei dadurch gewährleistet und unterstütze den Public Corporate Governance Kodex.

Gem. § 75 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Dieser Vorgabe folgend, sollte sie regelmäßig prüfen, ob und inwieweit die Inanspruchnahme der Prüfungsleistung von dem bisher beauftragten Unternehmen weiterhin wirtschaftlich ist. Dies muss nicht zwingend durch eine neue Ausschreibung erfolgen – auch eine Markterkundung kann diesem Zweck vorerst genügen.

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Gemeinde Lippetal tagte im Jahr 2021 insgesamt zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Eigene Prüfungshandlungen hat der Ausschuss nicht vorgenommen. Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Gemeinde Lippetal 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.

Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung werden regelmäßig intern entsprechend einer Dienstanweisung der Gemeinde geprüft.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume der Gemeinde Lippetal stellen sich im Prüfungszeitraum vergleichsweise gut dar. Grund dafür sind insbesondere die positiven Jahresergebnisse, die die Gemeinde von 2016 bis 2021 erzielen konnte. Die Ausgleichsrücklage wurde durch die **Jahresergebnisse** gestärkt. Sie beläuft sich 2021 auf 6,23 Mio. Euro.

In der Modellrechnung „**strukturelles Ergebnis**“ werden Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt. Für die Gemeinde Lippetal fällt das strukturelle Ergebnis 2021 leicht negativ aus.

Die **Planjahre** 2022 bis 2024 weisen durchweg Defizite aus. Aufgrund der aktuellen pandemie- und kriegsbedingten Unsicherheiten, ist die Planung mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der geplanten Höhe der Gewerbesteuererträge.

Die Gemeinde Lippetal kann eine solide **Eigenkapitalausstattung** vorweisen. Die Erhöhung der Ausgleichsrücklage in den letzten Jahren hat zur Stärkung des Eigenkapitals beigetragen und ist ein wichtiger Faktor bei der Risikovorsorge. Treten die Jahresergebnisse bis 2026 wie geplant ein, wird sich das Eigenkapital jedoch erheblich verringern.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** Gemeinde Lippetal sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. In 2021 betragen die Gesamtverbindlichkeiten Konzern 655 Euro je Einwohner. Die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt werden durch die geplanten Investitionen und notwendigen Kreditaufnahmen perspektivisch stark steigen. Zum Teil sind Investitionen für den Erhalt des gemeindlichen Anlagevermögens geplant. Dem Erhalt kommt aufgrund der zum Teil hohen Anlagenabnutzungsgrade beim Gebäudevermögen besondere Bedeutung zu.

Aufgrund der soliden Eigenkapitalausstattung und der vergleichsweise geringen Gesamtverbindlichkeiten Konzern besteht trotz der negativen Plan-Ergebnisse aus Sicht der gpaNRW nur ein geringer Handlungsbedarf um die Haushaltssituation zu verbessern.

Haushaltssteuerung

Die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung hält die Gemeinde zwar nicht vollständig ein, es liegen aber dennoch notwendige **Informationen für die Haushaltssteuerung** vor. Der Jahresabschluss wird fristgerecht durch den Rat festgestellt. Weiterhin nutzt die Gemeinde zur unterjährigen Haushaltssteuerung Controlling-Auswertungen. Diese Auswertungen sollte die Gemeinde regelmäßig bei von der Planung abweichenden Entwicklungen verbindlich intern und extern kommunizieren.

Die **Analyse der Jahresergebnisse** zeigt, dass die Gemeinde Lippetal 2016 bis 2021 einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensieren kann. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinde Lippetal werden in Zukunft jedoch nicht ausreichen, um die Aufwandssteigerungen auszugleichen. Eine zunehmende Belastung sind die Fehlbeträge in den Bereichen Soziales sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Um künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren, sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Es muss Ziel der Gemeinde sein, den Haushaltsausgleich auch in Zukunft zu erreichen. Die Gemeinde kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der konjunkturell stark abhängigen Positionen, wie die Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich, verlassen.

Die Gemeinde überträgt keine **Ermächtigungen** ins jeweilige Folgejahr. Dies fördert die Haushaltsklarheit. Allerdings sollte die Gemeinde Lippetal ihre Haushaltsansätze für investive Maßnahmen kritisch hinterfragen. Die Gemeinde sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die sie auch umsetzen kann.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** wird seit März 2023 zentral unterstützt. Die Gemeinde konnte eine Stelle besetzen, die das bisher dezentral organisierte Fördermittelmanagement künftig teilweise zentralisiert. In der Vergangenheit waren ausschließlich die verschiedenen Fachabteilungen für die Fördermittelgewinnung und –bewirtschaftung verantwortlich. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat die Gemeinde bisher nicht festgelegt. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt die Gemeinde ebenfalls noch nicht.

Im Bereich des **Kredit- und Anlagemanagements** operiert die Gemeinde sicherheitsorientiert. Strategische Vorgaben oder Abläufe sind noch nicht festgelegt.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Lippetal 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI/JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI/JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI/JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI/JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI/JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI/JA
2022	bekannt gemacht			HPI
2023	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung ist 2015 gewesen. Die Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2016. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Planung bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Zum Prüfungszeitpunkt lag der festgestellte Jahresabschluss 2021 vor. Dieser Jahresabschluss wird für die interkommunalen Vergleiche in diesem Bericht verwendet.

Die Gemeinde Lippetal ist nach eigener Auskunft im gesamten Prüfungszeitraum nicht verpflichtet gewesen Gesamtabschlüsse aufzustellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Lippetal unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und ist daher haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die Haushalte der Gemeinde sind ausgeglichen. Die Haushaltsplanungen 2022 und 2023 sehen fiktiv ausgeglichene Haushalte vor.

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 Lippetal 2016 bis 2023

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

Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2016 bis 2021 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2022 am Haushaltsplan.

Die **Gemeinde Lippetal** ist im gesamten Prüfungszeitraum uneingeschränkt handlungsfähig.

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. Die Entwicklung der Rücklagen der Gemeinde Lippetal zeigen wir in den folgenden Tabellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lippetal 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	216	19	222	640	456	614
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	4.273	4.293	4.516	5.155	5.612	6.226
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	23.588	23.600	23.605	23.624	23.641	23.642
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse					

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

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

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-941	-1.668	-1.492	-1.219	-699
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	5.286	3.618	2.126	908	209
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	23.642	23.642	23.642	23.642	23.642
Fehlbetragsquote in Prozent	3,15	5,77	5,47	4,73	2,85

*Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Die Jahresergebnisse werden zunächst mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

Von 2022 bis 2026 plant die Gemeinde Lippetal Defizite von insgesamt sechs Mio. Euro und damit eine Verminderung der in 2021 bestehenden Ausgleichsrücklage um 96 Prozent.

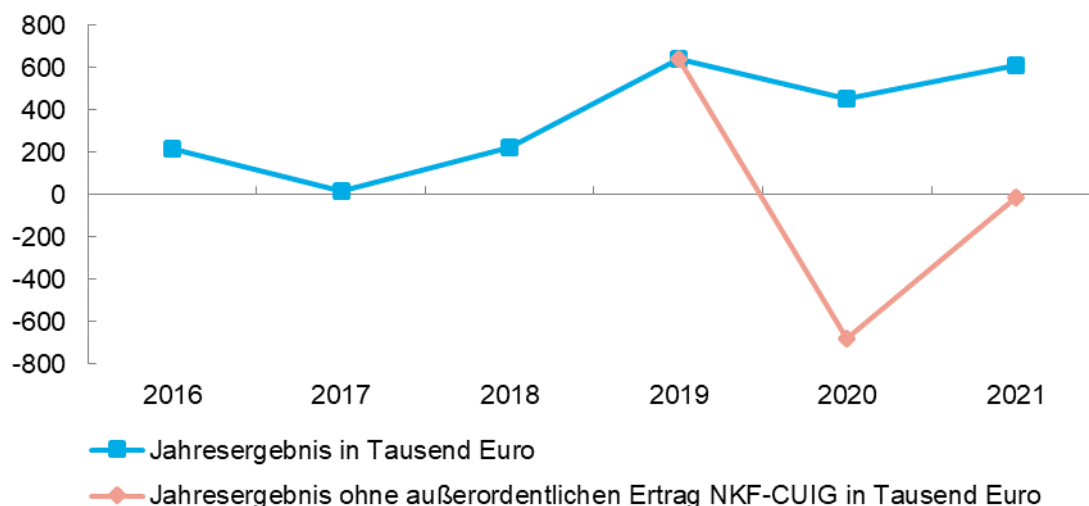
Da inzwischen zu erwarten ist, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Lippetal die für 2024 bis 2026 geplanten außerordentlichen Erträge von 4,92 Mio. Euro ab 2024 nicht mehr in den Haushaltsplan aufnehmen können. Sofern die übrigen Plandaten unverändert blieben, würden die von Lippetal geplanten Defizite entsprechend höher ausfallen (2,92 Mio. Euro in 2024, 2,65 Mio. Euro in 2025 und 2,13 Mio. Euro in 2026). Die Ausgleichsrücklage würde bei diesem Szenario bis 2026 vollständig aufgezehrt werden. Die Allgemeine Rücklage beläuft sich in diesem Fall im Jahr 2026 nur noch auf 21,97 Mio. Euro.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Gemeinde Lippetal kann im gesamten Betrachtungszeitraum positive Ergebnisse erzielen. Ohne die außerordentlichen Erträge nach NKF-CUIG¹ sind die Jahresergebnisse 2020 und 2021 negativ. Strukturell ist der Haushalt 2021 unausgeglichen.

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

Jahresergebnisse Lippetal in Tausend Euro 2016 bis 2021



Nach dem NKF-CUIG hat die **Gemeinde Lippetal** in Höhe der durch die Pandemie anfallenden Haushaltsbelastung in 2020 und 2021 einen außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis.

Das Jahresergebnis 2021 von 614 Tausend Euro ist geprägt durch die Auswirkungen der CORONA-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CUIG hat die Gemeinde im Jahresabschluss die pandemiebedingten finanziellen Belastungen in Höhe von 627 Tausend Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe kann die Gemeinde Lippetal

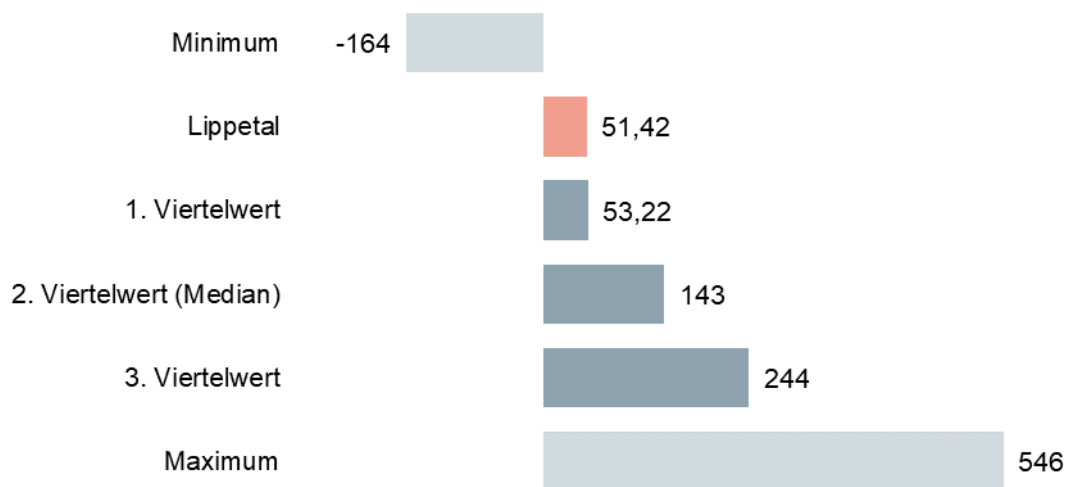
¹ Gesetz zur Isolierung der aus der CORONA-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CORONA-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG).

kein positives Jahresergebnis mehr erzielen. Es liegt bei - 12 Tausend Euro, damit aber immer noch im Bereich eines ausgeglichenen Haushaltes.

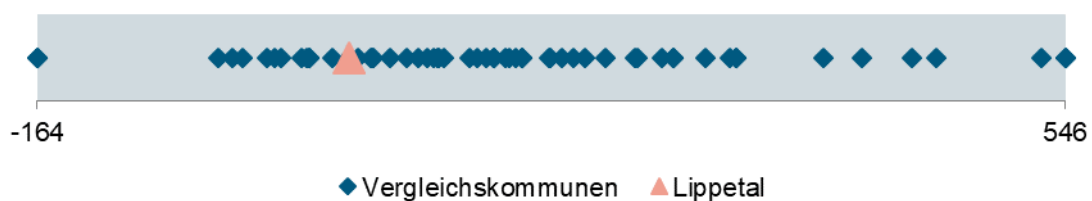
Die pandemiebedingten Mindererträge aus der Gewerbesteuer können mithilfe der Ende 2020 erhaltenen Zuweisung von 155 Tausend Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen kompensiert werden. Die Gemeinde Lippetal beziffert die verbleibenden finanziellen Belastungen aus der Pandemie für 2020 mit 1.137 Tausend Euro. In der Höhe hat die Gemeinde einen außerordentlichen Ertrag gemäß dem § 5 Abs. 4 NKF-CUIG ausgewiesen.

Interkommunal verglichen positioniert sich die Gemeinde Lippetal beim Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2021 wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 58 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Jahresergebnis 2021 ohne außerordentlichen Ertrag nach NKF-CUIG fällt mit -1,04 Euro je Einwohner naturgemäß schlechter aus.

Die Gemeinde Lippetal gehört 2021 zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die das niedrigste Jahresergebnis je Einwohner erzielen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte¹ bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG haben wir als Sondereffekte herausgerechnet. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls nicht berücksichtigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ in Tausend Euro 2021

Lippetal	
Jahresergebnis	614
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	10.021
Bereinigungen Sondereffekte (inkl. pandemiebedingter Belastungen außerhalb der Standardbereinigung)	408
= bereinigtes Jahresergebnis	-9.815
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	8.348
= strukturelles Ergebnis	-1.467

Das strukturelle Ergebnis fällt deutlich schlechter aus, als das Jahresergebnis 2021. In Summe beträgt die Abweichung -2,08 Mio. Euro. Die Differenz erklärt sich unter anderem über die Berechnungsmethodik: In der Modellrechnung ist anstelle der tatsächlich generierten Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen sowie der zu entrichtenden Kreisumlage des Jahres 2021 der Mittelwert aus den Jahren 2017 bis 2021 enthalten. Der Mittelwert ist knapp eine Mio. Euro niedriger als der tatsächliche Wert in 2021.

Ertragsseitig sind die Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 deutlich niedriger als das Ist-Ergebnis 2021.

Folgende Abweichungen des Ist-Wertes vom Durchschnittswert 2021 sind dabei maßgeblich:

- Die Schlüsselzuweisungen sind um 913 Tausend Euro niedriger,
- der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist um 560 Tausend Euro höher und
- die Gewerbesteuererträge sind um 400 Tausend Euro niedriger.

¹ Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen i.H.v. 328 Tausend Euro.

Aufwandsseitig sind die Steuerbeteiligungen, insbesondere aufgrund des Wegfalls des Fonds Deutsche Einheit, um 253 Tausend Euro niedriger als der Durchschnittswert der Jahre 2017 bis 2021. Die Kreisumlage ist hingegen gestiegen und im Jahr 2021 rund 415 Tausend Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021.

Der Saldo der Bereinigungen der Sondereffekte setzt sich aus sich zusammen aus

- dem außerordentlichen Ertrag zum Ausgleich der Belastungen durch die Covid-19-Pandemie,
- den Belastungen durch die Covid-19-Pandemie außerhalb der Standardbereinigungen¹
- und dem Ertrag aus der Auflösung einer Drohverlustrückstellung von 328 Tausend Euro.

Die Tabelle 3 der Anlage enthält die Berechnungsgrundlagen zum strukturellen Ergebnis.

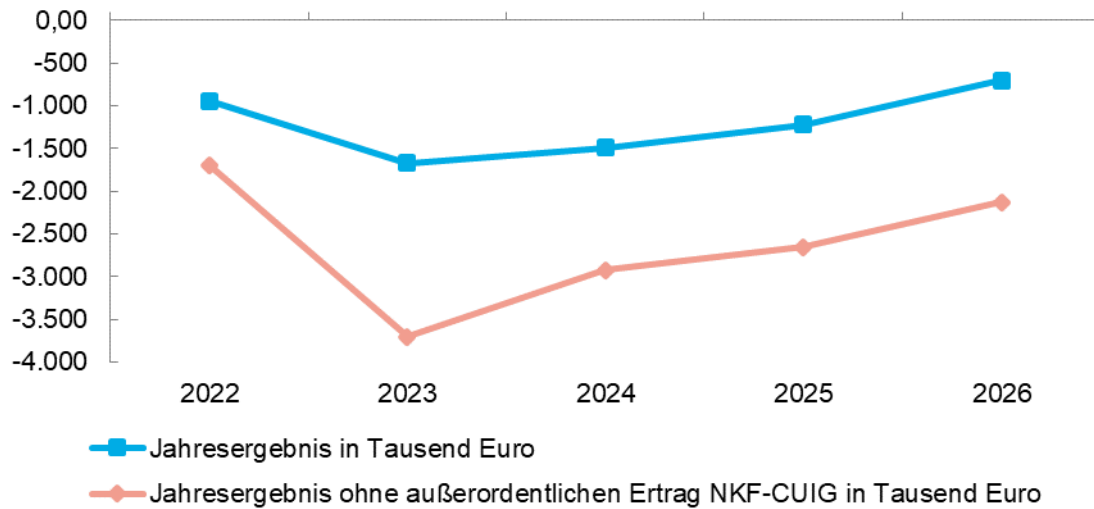
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- ➔ Die Gemeinde Lippetal plant 2022 und 2023 mit Defiziten von insgesamt 2,61 Mio. Euro. Bei der Planung bis 2026 bestehen durch die aktuell unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.
- ➔ Die mittelfristige Finanzplanung ist im Wesentlichen nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Höhe der geplanten Gewerbesteuererträge.

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.

¹ Standardisiert bereinigt werden die Gewerbesteuer, die Kreisumlage und die Erträge und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich.

Jahresergebnisse Lippetal in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die **Gemeinde Lippetal** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 699 Tausend Euro.

Da die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Lippetal ab 2024 keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG mehr bei der Haushaltsplanung und den Jahresabschlüssen berücksichtigen können. Ohne die für 2024 bis 2026 in der Haushaltsplanung 2023 geplanten außerordentlichen Erträge fielen die geplante Defizit um 4,29 Mio. höher aus. Das geplante Defizit für 2026 belief sich in diesem Fall auf 2,13 Mio. Euro.

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

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

Kennzahlen	2021 in Tausend Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer*	3.192 (2.792)	4.900	1.708 (2.108)	8,9 (11,9)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*	6.370 (5.810)	7.400	1.030 (1.590)	3,0 (5,0)

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer*	570 (492)	540	-30 (48)	-1,1 (1,9)
Ausgleichsleistungen	592	800	208	6,2
Schlüsselzuweisungen vom Land*	5.419 (4.506)	5.500	81 (994)	0,3 (4,1)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	4.708	6.000	1.292	5,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.398	7.301	1.903	6,2
Allgemeine Kreisumlage*	6.014 (5.599)	7.100	1.086 (1.501)	3,4 (4,9)
Jugendamtsumlage	4.073	4.800	727	3,3

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

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

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

Bei schwankenden Erträgen und Aufwendungen wie z. B. der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs ist der letzte Ist-Wert 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.

Erträge

Die Gemeinde Lippetal plant deutliche Steigerungen bei den **Gewerbesteuererträgen**. Zwischen dem Ist-Ergebnis 2021 und dem Plan-Ergebnis 2026 ergibt sich eine Steigerung von rund 1,71 Mio. Euro. Legt man den Durchschnittswert der letzten fünf Jahre zugrunde, liegt die Steigerung sogar bei 2,11 Mio. Euro. Die durchschnittliche jährliche Änderung von 2021 bis

2026 liegt bei knapp neun bzw. zwölf Prozent. Dieser hohe Wert ist insbesondere auf die geplante Steigerung der Erträge von 2022 auf 2023 zurückzuführen, welche gut 40 Prozent beträgt. Die Kommune geht davon aus, dass sich der Gewerbeertrag der Unternehmen bereits in den letzten Jahren, insbesondere in 2022, positiv entwickelt hat und eine nachträgliche Anpassung und Abrechnung der Gewerbesteuer in 2023 erfolgt. Weiterhin geht die Kommune davon aus, dass die Gewerbesteuererträge schließlich auf ähnlich hohem Niveau bleiben. Folglich hat die Gemeinde Lippetal auch in der mittelfristigen Planung Steigerungen oberhalb der Orientierungsdaten des Landes 2023 bis 2026¹ (Orientierungsdaten) angesetzt. Die gpaNRW sieht in der optimistischen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Für die Planung der **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer** hat sich die Gemeinde an den Ergebnissen der Steuerschätzungen im Mai 2022² orientiert. Die Orientierungsdaten lagen zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch nicht vor. Da die Steigerungsraten nicht oberhalb der Orientierungsdaten liegen, ergibt sich aus Sicht der gpaNRW kein zusätzliches Risiko.

Zur Planung der **Ausgleichsleistungen** (Kompensation Familienleistungsausgleich) hat sich die Gemeinde an der Entwicklung der Ertragsposition der vergangenen Jahre orientiert. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate beträgt 6,2 Prozent, sodass die Planung eher optimistisch erscheint. Sie bewegt sich im Großen und Ganzen innerhalb der Vorgaben aus den Orientierungsdaten.

Die Höhe der **Schlüsselzuweisungen** basiert auf den Modellrechnungen zum GFG 2023³. Aufgrund der Berechnung 2023 - basierend auf dem Referenzzeitraum 01. Oktober 2021 bis 30. September 2022 – hat Lippetal für 2023 4.750 Tausend Euro eingeplant. Ausgehend von der Gewerbesteuerplanung, geht die Gemeinde von einer guten Steuerkraft ihrerseits aus. Für die Schlüsselzuweisungen plant die Gemeinde folglich mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate, die unterhalb der Orientierungsdaten liegt.

Bei den weiteren stichprobenartig geprüften Ertragsplanungen zeigen sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen, insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Weiterhin ist die Erhöhung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im Jahr 2022 lediglich kreditiert. Die Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse will das

¹ Orientierungsdaten 2023-2026 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 Az. 304-46.05.01-264/22.

² Ergebnis der 162. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Mai 2022.

³ Modellrechnung zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 – GFG 2023).

Land in späteren Haushaltsjahren von der erwarteten steigenden Verbundmasse wieder abziehen.

Aufwendungen

Die Gemeinde Lippetal kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von den besetzten Stellen. Neben Anpassungen des Stellenplans plant die Gemeinde auch bekannte und wahrscheinliche Tarif- und Besoldungsanpassungen ein. Die Planung sieht für 2023 eine Steigerung von rund zehn Prozent vor. Hauptgrund für die Steigerung sind die Anpassungen im Stellenplan für 2023. Zusätzlich berücksichtigt die Gemeinde weitere Steigerungen, insbesondere Tarif- und Besoldungsanpassungen, von ca. sechs Prozent. In der mittelfristigen Planung liegen die geplanten jährlichen Steigerungen mit unter zwei Prozent deutlich darunter.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtliche Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Vermögens der Gemeinde, Kosten für die Lehr- und Lernmittel sowie die Schülerbeförderung. Der Ansatz für 2023 steigt gegenüber dem für 2022 um knapp 27 Prozent. In der mittelfristigen Planung sind geringe Steigerungsraten von unter einem Prozent geplant. Es bleibt abzuwarten, ob die Ansätze ausreichen, um die aktuellen allgemein steigenden Preise und die Preisentwicklung auf dem Energiemarkt aufzufangen.

Bei der allgemeinen **Kreisumlage** berücksichtigt die Gemeinde Lippetal die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz aus dem im Planungszeitpunkt vorliegenden Haushaltsplanentwurf des Kreises Soest. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Gemeinde Lippetal sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt.

Auch bei der **Jugendamtsumlage** berücksichtigt die Gemeinde Lippetal die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz aus dem im Planungszeitpunkt vorliegenden Haushaltsplanentwurf des Kreises Soest. Einen hohen Anstieg plant Lippetal von 2022 auf 2023. In der mittelfristigen Planung sieht die Gemeinde geringe Steigerungsraten vor. Die durchschnittliche Steigerungsrate von 3,3 Prozent spiegelt die dynamische Entwicklung der Umlage wieder.

Bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Die Entwicklung der Kreis- und Jugendamtsumlage zeigt deutlich die finanzielle Belastung der Gemeinde durch den Kreis.

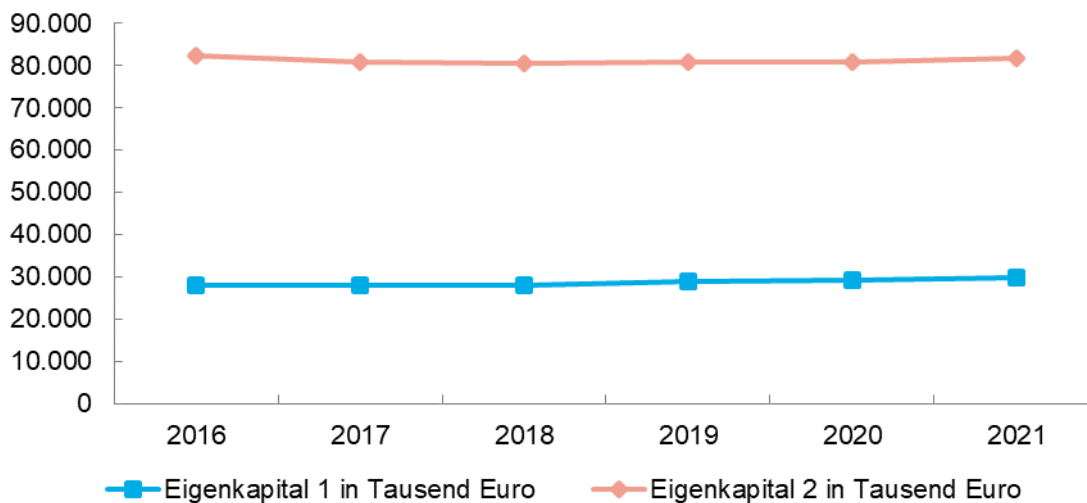
Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges in Form von deutlich höheren Energie- und Baukosten machen sich bereits jetzt bemerkbar. Inwieweit die Kommunen die gestiegenen Kosten auffangen können, bleibt abzuwarten.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Gemeinde Lippetal verfügt aufgrund der positiven Ergebnisentwicklung der letzten Jahre über eine solide Eigenkapitalausstattung. Nach der Planung wird sich das vorhandene Eigenkapital durch die Defizite ab 2022 deutlich reduzieren.

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 Lippetal in Tausend Euro 2016 bis 2021



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

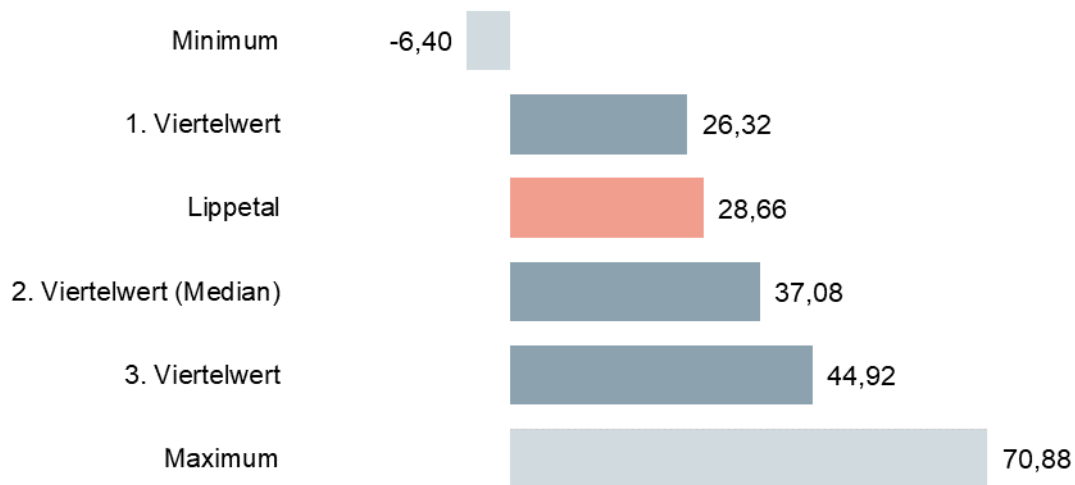
Das Eigenkapital der **Gemeinde Lippetal** ist seit 2016 um gut zwei Mio. Euro gestiegen. Hauptursächlich waren die durchweg positiven Jahresergebnisse ab 2016. Sie haben die Ausgleichsrücklage gestärkt. Die Gemeinde plant jedoch ab 2022 ausschließlich Defizite und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Nach der Planung wird sich die Ausgleichsrücklage bis 2026 um insgesamt rund sechs Mio. Euro verringern. Sie wird in 2026 nach Verrechnung mit dem geplanten Defizit von 699 Tausend Euro nur noch 209 Tausend Euro betragen.

Zu beachten ist zudem, dass den Kommunen gemäß § 6 NKF-CUIG ab dem Haushaltsjahr 2026 das einmalig auszuübende Recht zusteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Alternativ besteht die Möglichkeit der linearen Abschreibung über bis zu 50 Jahre. Lippetal hat derzeit noch nicht festgelegt, ob die Gemeinde die Option der linearen Abschreibung oder der erfolgsneutralen Ausbuchung gegen die Allgemeine Rücklage wählt. Die Gemeinde beabsichtigt, sich dazu mit dem Kreis Soest abzustimmen.

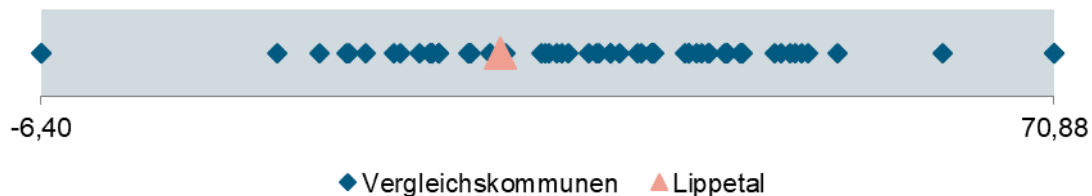
Die Gemeinde Lippetal hat in den Jahren 2020 bis 2026 außerordentliche Erträge von knapp neun Mio. Euro eingeplant.

Nachdem die Landesregierung angekündigt hat, dass das NKF-CUIG nicht mehr geändert wird, wird Lippetal die für 2024 bis 2026 geplanten außerordentlichen Erträge von 4,29 Mio. Euro in den kommenden Haushaltsplänen nicht mehr berücksichtigen können. Der zu kompensierende Gesamtbetrag beläuft sich dann nur noch auf 4,55 Mio. Euro. Die erfolgsneutrale Ausbuchung würde die allgemeine Rücklage dann deutlich reduzieren. Die jährliche Belastung aus der Abschreibung über 50 Jahre würde dagegen rund 91 Tausend Euro betragen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 60 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz positiver Jahresergebnisse 2017 bis 2021 liegt die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde Lippetal unterhalb des Median.

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Die Eigenkapitalquote ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG liegt bei 27,51 Prozent. An der Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich hierdurch nichts.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 regelmäßig deutlich höher als das Eigenkapital 1. Die Eigenkapitalquote 2 der Gemeinde Lippetal beträgt 2021 78,50 Prozent. Ursächlich hierfür ist,

dass die Gemeinde Lippetal deutlich höhere Sonderposten bilanziert hat, als die meisten Vergleichskommunen. Entsprechend kann die Gemeinde eine hohe Drittfinanzierungsquote aufweisen (vgl. Tabelle 2 NKF-Kennzahlenset der Anlagen).

Die Gemeinde Lippetal gehört im interkommunalen Vergleich zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 2.

Lippetal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
78,50	20,76	61,20	69,40	77,45	86,50	60

Die Tabelle 4 enthält die Berechnungsgrundlagen zu diesem Kapitel.

1.3.5 Schulden und Vermögen

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

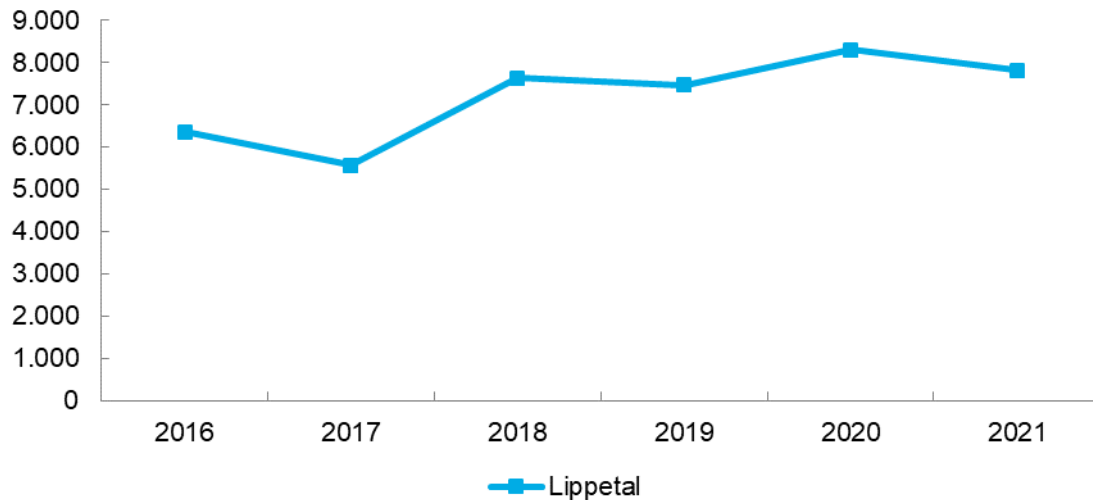
- Die Gemeinde Lippetal weist vergleichsweise geringe Gesamtverbindlichkeiten Konzern auf. Durch die geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten in den nächsten Jahren jedoch stark ansteigen. Nach der Planung sind ebenfalls Liquiditätskredite erforderlich.
- Die Anlagenabnutzungsgrade der Gemeinde Lippetal sind bei einigen Gebäudekategorien fortgeschritten. Es sind jedoch Neubauten und Sanierungsmaßnahmen geplant. Dies dürfte mittelfristig zu einer ausgewogeneren Altersstruktur des Gebäudevermögens führen.

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 **Gemeinde Lippetal** stellt keine Gesamtabschlüsse auf. Die gpaNRW hat die Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2021 aus diesem Grund hilfsweise ermittelt. Dazu haben wir die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Gemeinde Lippetal mit denen ihrer Mehrheitsbeteiligung unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleichen wir mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorliegen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich ein.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lippetal in Tausend Euro 2016 bis 2021

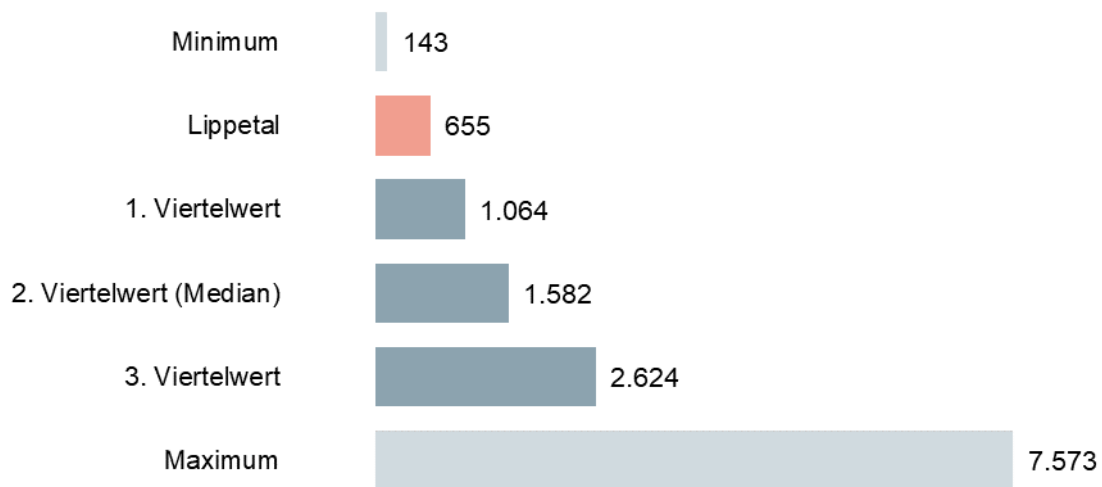


Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzern Gemeinde Lippetal bestehen im Prüfungszeitraum zum überwiegenden Teil aus erhaltenen Anzahlungen, welche perspektivisch als Sonderposten ausgewiesen werden. In 2021 betragen die erhaltenen Anzahlungen 6.108 Tausend Euro. Die Verbindlichkeiten aus Krediten sind in 2021 ausschließlich dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ zuzuordnen. Sie betragen 841 Tausend Euro. Zins- und Tilgungsleistungen werden bei diesen Krediten vom Land NRW getragen. Die Verbindlichkeiten bei anderen Kreditinstituten konnte die Gemeinde Lippetal im März 2019 vollständig tilgen.

In die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lippetal fließen die Verbindlichkeiten der 100-prozentigen Tochtergesellschaft der Gemeinde Lippetal, der Lippetaler Gemeinde Betriebsgesellschaft mbH, ein. In 2021 betragen sie 661 Tausend Euro. Da die Verbindlichkeiten fast vollständig auf Ausleihungen des Kernhaushaltes der Gemeinde Lippetal zurückzuführen sind, wirken sie sich im Konzern summarisch nicht aus und haben nur sehr geringen Einfluss in der Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lippetal.

Die Tabelle 5 der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lippetal je Einwohner liegen im interkommunalen Vergleich unter dem 1. Viertelwert und sind damit vergleichsweise gering. Die Gemeinde Lippetal war in 2021 zu keinem Zeitpunkt auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Entwicklung der Investitionskredite ist im Prüfungszeitraum rückläufig ist. Aufgrund des geänderten Zinsniveaus ist dies grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Gemeinde schafft bzw. erhält damit Handlungsspielräume.

Nach der Haushaltsplanung wird die Gemeinde in den nächsten Jahren verstärkt sowohl auf Investitions- als auch Liquiditätskredite angewiesen sein.

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Da uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens nicht zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW die Altersstruktur als Hinweis heran.

Bei den **Verkehrsflächen**¹ zeigen die Daten der Anlagenbuchhaltung einen Anlagenabnutzungsgrad von 69,60 Prozent. Die gpaNRW setzt hier einen Richtwert von 50 Prozent an, der eine ausgewogene Altersstruktur anzeigt. Der Richtwert ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Die Gemeinde Lippetal liegt oberhalb dieses Richtwertes. Reinvestitionen in das Straßenvermögen machten in 2021 27,49 Prozent aus (Reinvestitionsquote).

Neben Investitionen ist die Unterhaltung der Verkehrsflächen für deren Erhalt relevant. Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche legt die gpaNRW einen Richtwert von 1,30 Euro zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStr-Kom – Ausgabe 2019). Lippetal liegt 2021 mit 0,32 Euro je qm erkennbar unterhalb dieses Richtwertes. Der Richtwert ist als grobe Orientierung zu verstehen. Entscheidend für die Planung der Unterhaltungsaufwendungen und Investitionsmaßnahmen ist der tatsächliche Zustand der Straßen aus der durchzuführenden körperlichen Inventur.

Die ermittelten Kennzahlen stellen Hinweise auf Unterhaltungs- und Reinvestitionsbedarfe im Straßenvermögen dar.

Neben den Verkehrsflächen hat die gpaNRW auch die Altersstruktur der **Gebäude** der Gemeinde Lippetal betrachtet.

¹ Als Verkehrsflächen definiert die gpaNRW Fahrbahnen (Fahrbahnen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren), sonstige Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrbahnen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und sonstige Anlagenteile (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2021

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 der NKF Rahmentabelle von bis		GND* Lippetal	.l. RND** Lippetal 31.12.2021	Anlagen- abnutzungs- grad
Schulgebäude (massiv)	40	80	80	35,72	55,35
Kindergärten/Kindertagesstätten (massiv)	40	80	70	26,21	62,55
Wohnbauten	50	80	80	10,13	87,33
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	25,27	57,18
Verwaltungsgebäude	40	80	80	35,00	56,25
Verkehrsflächen	30	60	50	15,00	69,60

*GND = Gesamtnutzungsdauer, **RND = Restnutzungsdauer

Die **Gemeinde Lippetal** hat bei ihren Gebäuden überwiegend lange Nutzungsdauern festgelegt. Dadurch wird die Ergebnisrechnung vergleichsweise gering mit jährlichen Abschreibungsbeträgen belastet. Lange Gesamtnutzungsdauern können ein Risiko vorzeitiger Teilwertabschreibungen beinhalten.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Sämtliche im Rahmen der Prüfung betrachtete Vermögensgegenstände weisen im Durchschnitt erhöhte Anlagenabnutzungsgrade aus. Dies stellt einen Anhaltspunkt für erhöhten Reinvestitionsbedarf dar. Um ungewollten Investitionsstau zu vermeiden, ist es dringend erforderlich den tatsächlichen Werteverzehr der Anlagen zu ermitteln und gegebenenfalls gegenzusteuern. Insbesondere die Wohnbauten, welche einen Anlagenabnutzungsgrad von gut 87 Prozent aufweisen, sollte die Gemeinde kurzfristig in den Blick nehmen. Hier besteht für die Gemeinde Lippetal ein zu prüfender Handlungsbedarf.

Die Investitionsquote 2021 beträgt im Kernhaushalt 84,5 Prozent. Da sie unter 100 Prozent liegt, kann die Summe der Investitionen den Werteverzehr in 2021 nicht decken. Dies gilt ebenfalls für 2018 bis 2020. Dies ist ein weiterer Anhaltspunkt dafür, dass ein Investitionsstau vorliegen könnte. Die Gemeinde hat in den vergangenen Jahren Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Sie sind überwiegend im Bereich der Schulen und Sportheime erfolgt. Die geplanten Investitionen berücksichtigen neben Investitionen im Schul- und Sportbereich auch die Wohnbauten. Die Gemeinde plant unter anderem den Neubau einer Flüchtlingsunterkunft.

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 Lippetal in Tausend Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.267	-5.162	-3.736	-2.688	-2.055
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-13.875	-11.078	-10.346	-2.506	-2.346
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-16.142	-16.240	-14.081	-5.194	-4.401
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9.850	9.850	3.750	2.700	2.700
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6.292	-6.390	-10.331	-2.494	-1.701

Die **Gemeinde Lippetal** hat in den Jahren 2020 und 2021 Finanzmittelfehlbeträge erzielt. Die Haushaltsplanungen für 2022 und 2023 sowie die mittelfristige Finanzplanung sehen ebenfalls erhebliche Finanzmittelfehlbeträge vor.

Zum Teil ist dies beeinflusst durch die negativen Folgen der Corona-Pandemie. Zwar sieht das NKF-CUIG in der Ergebnisplanung eine Isolierung der Mehraufwendungen bzw. Mindererträge vor, das hat aber keine Auswirkung auf die Finanzplanung. Es handelt sich lediglich um einen buchungstechnischen Vorgang, dem keine Einzahlungen zugrunde liegen. Dies hat regelmäßig einen erhöhten Liquiditätsbedarf zur Folge.

Sowohl die laufende Verwaltungstätigkeit als auch die Investitionstätigkeit kann in keinem Jahr durch den Mittelzufluss des jeweiligen Jahres gedeckt werden. Von 2022 bis 2026 werden Finanzmittel von insgesamt 56 Mio. Euro zusätzlich zur Deckung der Finanzmittelfehlbeträge beschafft werden müssen. Die Gemeinde Lippetal plant daher die Aufnahme von Krediten. Inwieweit die Kredite erforderlich sein werden, bleibt abzuwarten. Bereits in den vergangenen Jahren konnten veranschlagte Investitionen nicht im geplanten Umfang umgesetzt werden (vgl. Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen). In den Finanzrechnungen 2016 bis 2021 konnte die Gemeinde durchschnittlich einen Saldo aus Investitionstätigkeit von rund einer Mio. Euro ausweisen. Dieser liegt deutlich hinter den geplanten Salden aus Investitionstätigkeit.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Gemeinde Lippetal kann zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensieren. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.

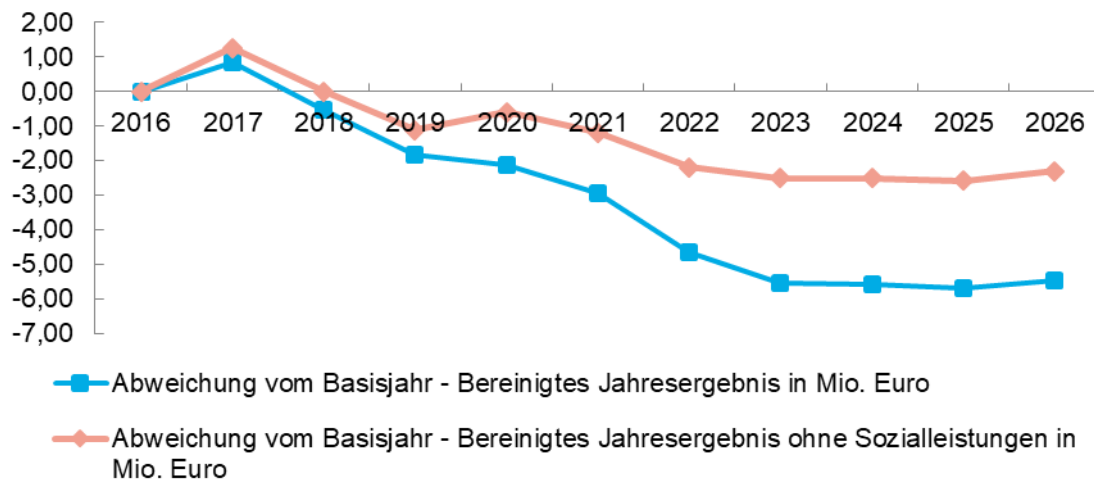
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Lippetal in Mio. Euro 2016 bis 2026



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

Die negative Entwicklung über den gesamten Zeitraum zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

Das bereinigte Jahresergebnis der Gemeinde verschlechtert sich von 2016 bis 2026 um 5,47 Mio. Euro. Die Verschlechterungen zum Basisjahr 2016 ergeben sich dabei insbesondere aus den stetig gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen. Auch bei den nach Bereinigung verbleibenden Transferaufwendungen sind Aufwandssteigerungen zu erkennen.

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen im Bereich der Zuwendungen und Zuweisungen, insbesondere der Schlüsselzuweisungen nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Gemeinde von Erträgen aus Gewerbe- und Einkommensteuer. Diese Ertragsgrößen können von der Gemeinde Lippetal nicht oder nur wenig gesteuert werden und sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet.

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 Gemeinde nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Bei Herausrechnung der Sozialleistungen beträgt die Abweichung 2026 zum Basisjahr 2016 minus 2,31 Mio. Euro. Der Gemeinde Lippetal ist es damit gelungen, einen Großteil der Aufwandssteigerungen (ohne Berücksichtigung der Steigerungen bei den Sozialleistungen) durch eigenes Handeln zu kompensieren. Maßgeblich für die Abweichungen inkl. der Sozialleistungen ist insbesondere die Jugendamtsumlage. Dieser Bereich umfasst unter anderem die Kindertagesstätten. In der Haushaltsplanung geht die Gemeinde Lippetal von weiteren Steigerungen aus (vgl. Plan-Ergebnisse).

Um langfristig die Handlungsspielräume der Gemeinde zu erhalten, ist es erforderlich, den verschlechterten konjunkturellen Rahmenbedingungen, Inflationseffekten, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstigen steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen entgegenzuwirken.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Gemeinde Lippetal** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinde Lippetal im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich ist. 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 Gemeinde Lippetal hat ihre Realsteuerhebesätze in 2022 und 2023 jeweils an die fiktiven Hebesätze angeglichen. Dies führte dazu, dass die Gemeinde ihre Grundsteuer-Hebesätze zum 01. Januar 2022 um 24 (Grundsteuer A) und 36 (Grundsteuer B) Prozentpunkte erhöht hat. Den Gewerbesteuerhebesatz hat sie von 418 auf 414 v. H. gesenkt. Die in 2022 angewandten Hebesätze liegen unter den durchschnittlichen Hebesätzen im gesamten Kreis Soest, im Regierungsbezirk Detmold und der Kommunen mit gleicher Größenklasse.

Hebesatzvergleich 2022 (Angaben in von Hundert)

	Lippetal	Kreis Soest*	Regierungsbezirk Detmold*	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	247	329	322	292	247
Grundsteuer B	479	546	634	547	479
Gewerbsteuer	414	442	473	445	414

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

Zum **01. Januar 2023** hat die Gemeinde ihre Hebesätze wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A von 247 auf 254 v. H.
- Grundsteuer B 479 auf 493 v. H.
- Gewerbsteuer 414 auf 416 v. H.

Durch diese Konsolidierungsmaßnahmen stärkt die Gemeinde Lippetal ihren Haushalt. Die festgelegten Hebesätze der Gemeinde entsprechen den fiktiven Hebesätzen. Somit stimmen sie mit der Höhe der Hebesätze, die bei der Berechnung der Kreisumlage und der Schlüsselzuweisungen zugrunde gelegt werden, überein.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

➔ Feststellung

Die Gemeinde Lippetal kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse überwiegend einhalten. Ein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen hat die Gemeinde nicht etabliert.

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 Haushaltssatzung wird von der **Gemeinde Lippetal** nicht ganz eingehalten. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Haushalt 2023

wurde Mitte Dezember 2022 beschlossen und dann zeitnah angezeigt. Die Gemeinde stellt den Entscheidungsträger in der Politik jedoch die für die Haushaltsplanberatungen notwendigen Informationen zur Verfügung. Die Zuleitung der Jahresabschlüsse an den Rat erfolgt, ebenso wie die Feststellung der Jahresabschlüsse, fristgerecht. Das Finanzberichtswesen der Gemeinde Lippetal zeigt Optimierungsmöglichkeiten. Die Überwachung der Haushaltsbewirtschaftung wird unterjährig durch gezielte und/oder anlassbezogene Auswertungen betrachtet und intern besprochen. Die Information des Rates über den Stand und die Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung erfolgt anlassbezogen mündlich in den Sitzungen. Ein strukturiertes Berichtswesen, beispielsweise in Form von regelmäßigen Berichten zur Entwicklung der Ergebnisrechnung, der Liquiditätsrechnung und den Stand der Investitionen, ist in Lippetal bisher nicht installiert. Informationen zur aktuellen Haushaltssituation werden den Fachbereichen gezielt zur Verfügung gestellt. Weiterhin berichtet der Kämmerer im Vorfeld der Haushaltsplanberatungen zur Entwicklung des laufenden Jahres. Dies findet regelmäßig anhand von Präsentationen in den einzelnen Fraktionssitzungen statt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte ihr Finanzberichtswesen hinsichtlich der Information interner und externer Entscheidungsträger weiterentwickeln.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

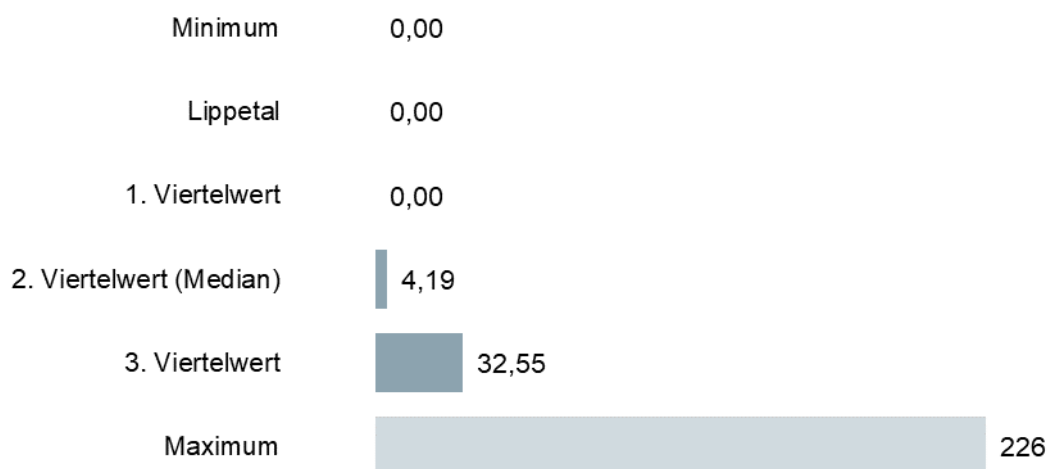
Die Gemeinde Lippetal überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Dieses fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit. Die investiven Haushaltsmittel der Jahre 2016 bis 2021 sind durchschnittlich nur zu 41 Prozent in Anspruch genommen worden.

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

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

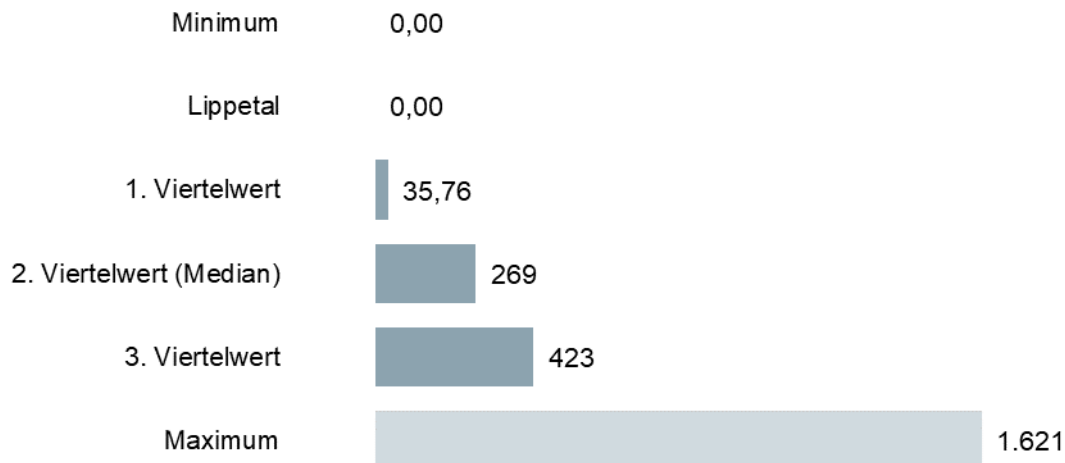
Die **Gemeinde Lippetal** überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Die benötigten Mittel werden jedes Haushaltsjahr neu veranschlagt. Die Gemeinde erfüllt somit besonders die Anforderungen an Transparenz und Haushaltsklarheit.

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je EW in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen. Die Gemeinde Lippetal gehört zu den Kommunen, die keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen. Die Gemeinde Lippetal gehört zu den wenigen Kommunen, die keine Ermächtigungen für investive Auszahlungen übertragen.

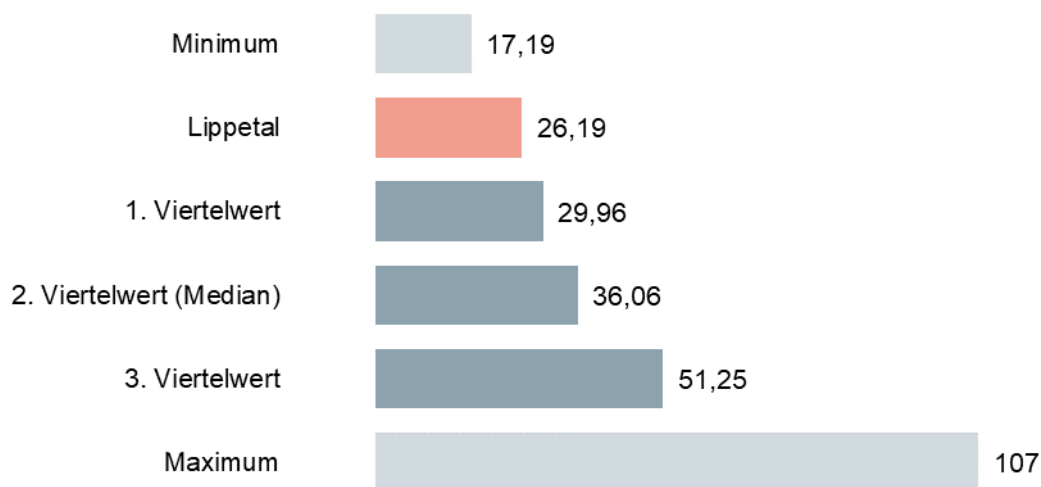
Investive Auszahlungen Lippetal 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.735	11.456	10.163	10.299	11.655	13.535

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansaterhöhungsggrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	8.735	11.456	10.163	10.299	11.655	13.535
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.219	5.687	4.223	4.039	3.766	3.545
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	59,75	49,64	41,55	39,21	32,31	26,19

Die Gemeinde Lippetal schöpft ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 zu 41 Prozent aus. Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes sinkt von 2016 bis 2021 kontinuierlich. In 2021 liegt er nur noch bei 26,19 Prozent. Im interkommunalen Vergleich mit 51 Vergleichswerten positioniert sich die Gemeinde damit noch unterhalb des ersten Viertelwerts.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021



Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass die Gemeinde Lippetal wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen. Insbesondere unvorhersehbare Ereignisse, wie der Krieg in der Ukraine haben dazu geführt, dass Prioritäten anders gesetzt werden mussten. Beispielsweise mussten Personalressourcen anders eingesetzt werden, als bisher geplant. Der Gemeinde ist durchaus bewusst, dass es kaum möglich ist, die geplanten Investitionen vollständig bzw. fast vollständig umzusetzen.

Bezogen auf Baumaßnahmen weisen wir auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen grundsätzlich erst dann im Finanzplan 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.

Der Grad der Inanspruchnahme ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Um die Aussagekraft der Investitionsplanung zu verbessern, sollte der Wert gesteigert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher veranschlagen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Lippetal hat ihr Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind noch nicht vorhanden.

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

Die Fördermittelakquise erfolgt in der **Gemeinde Lippetal** in der Vergangenheit dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Im Rahmen der Neuorganisation, Implementierung einer zentralen Stelle, sollen zukünftig zentral Informationen über verfügbare Fördermittel den Fachbereichen zur Verfügung gestellt werden. Die Federführung liegt dann beim zentralen Fördermittelmanagement. Die Gemeinde konnte die Stelle seit März 2023 besetzen und beginnt aktuell mit der Neuorganisation.

Vorgaben zur Fördermittelakquise hat die Gemeinde Lippetal noch nicht getroffen. Durch entsprechende Zielvorgaben, z. B. in Form einer Dienstanweisung, würde der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

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

➔ **Empfehlung**

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

Nach Aussage der Gemeinde ist es gerade für kleine Kommunen schwierig, alle Fördermöglichkeiten im Blick zu haben. Dies ist einer der Gründe, weshalb die Gemeinde das Fördermittelmanagement künftig zentral organisieren will. Durch die zentrale Organisation will die Gemeinde Kompetenzen in diesem Bereich möglichst effizient einsetzen. Zur Informationsbeschaffung nutzt die Gemeinde Lippetal derzeit die spezifischen Verbände, übergeordneten Institutionen sowie die Förderfachstellen. Zudem hat sie in der Vergangenheit in Einzelfällen externe Beratung zur Unterstützung hinzugezogen.

Bei anstehenden Projekten prüft die Gemeinde regelmäßig die Inanspruchnahme unterschiedlicher Fördermittel. Grundsätzlich wird in allen Bereichen versucht, die maximalen Fördermittel zu generieren. Die Antragsprozesse werden von der Gemeinde als komplex wahrgenommen. Dies stellt jedoch regelmäßig keinen Hinderungsgrund für die Akquirierung dar.

Um einen zentralen Überblick über die laufenden Förderprojekte zu erhalten, kann die Gemeinde eine Übersicht zusammenstellen. Diese basiert auf Daten der Finanzbuchhaltung und wird auch im Rahmen der Haushaltsplanung verwendet.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte den zentralen Überblick über die laufenden Förderprojekte ausbauen. Beispielsweise können Förderprojekte bereits mit den ersten Schritten und somit vor der Erfassung in der Finanzbuchhaltung in einer Übersicht vermerkt werden. Die Übersicht kann als Basis für ein Fördermittelcontrolling genutzt werden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**

Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Gemeinde noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung trägt dazu bei, Rückforderungen zu vermeiden.

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

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf werden von den dezentralen Organisationseinheiten der Gemeinde Lippetal überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit.

Mit Hilfe einer Förderdatenbank eines externen Anbieters werden alle bekannten Förderungen erfasst. Dies gewährleistet der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand.

Fördermittel musste die Gemeinde teilweise zurückzahlen. Gründe hierfür sind geringer ausgefallene förderfähige Gesamtausgaben als bei der Antragstellung angenommen.

Ein generelles Fördermittelcontrolling und einheitliches Berichtswesen zu Förderprojekten gibt es in der Gemeinde Lippetal nicht. In den einzelnen Abteilungen werden für die entsprechenden Projekte interne Überprüfungen durchgeführt. Anlassbezogen wird mündlich intern und extern über Projekte berichtet, aber ein schriftliches standardisiertes Vorgehen innerhalb der Fachabteilungen ist nicht gegeben. Soweit es die Förderbedingungen vorsehen, werden schriftliche Berichte erstellt und insbesondere an die Fördermittelgeber übersandt.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Umstellung auf ein zentrales Fördermittelmanagement sollte die Gemeinde Lippetal ihr Fördermittelcontrolling optimieren. Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich am Projektfortschritt orientieren.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lippetal hat für ihr Kreditmanagement bisher noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen 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.

Die **Gemeinde Lippetal** hat zum 31. Dezember 2021 nur Kreditverbindlichkeiten aus dem Programm „Gute Schule“. Die zugehörigen Zins- und Tilgungsleistungen werden durch das Land NRW übernommen.

Das Kreditportfolio ist nicht komplex:

Kreditportfolio Lippetal am 31. Dezember 2021

Kennzahlen	2021
Kreditverbindlichkeiten in Tausend Euro	841
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl der Kreditverträge	1
davon aus dem Programm Gute Schule 2020*	1
Anzahl der Kreditgeber	1
Anzahl Derivate	0

* Diese Kredite hat die Gemeinde zwar zu bilanzieren, Zins und Tilgung leisten jedoch das Land.

Strategische Festlegungen für die Aufnahme von Krediten hat die Gemeinde Lippetal bisher nicht schriftlich formuliert. Eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement hat sie nicht. Die Gemeinde verfolgt nach eigener Aussage ein klassisches und sicherheitsorientiertes Kreditmanagement.

Jede Kommune sollte jedoch auf mögliche Kreditaufnahmen vorbereitet sein und entsprechende Festlegungen treffen. Solche Regelungen könnten sich je nach strategischer Ausrichtung auf wesentliche Inhalte beschränken. Sofern eine Kommune zum Beispiel beabsichtigt, ausschließlich sicherheitsorientiert zu operieren und risikobehaftete Finanzierungsinstrumente meidet, könnte eine entsprechende schriftliche Festlegung ausreichen. Über die Eingrenzung der zugelassenen Finanzierungsinstrumente hinaus wären zum Beispiel keine detaillierten Regelungen zu stärker risikobehafteten Finanzierungsinstrumenten notwendig.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Lippetal sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren.

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

Die konkrete Ausgestaltung ist individuell an ihre strategische Ausrichtung anzupassen. Neben strategischen Festlegungen und Zielsetzungen¹ sollte eine Richtlinie insbesondere Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten.

- **Anwendungsbereich:** Es sollte geregelt werden, dass die Richtlinie für die Aufnahme von Krediten sowie für Prolongationen und Umschuldungen gilt. Darüber hinaus sollte festgelegt werden, ob die Richtlinie auch für die Aufnahme von Fremdwährungskrediten, den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten sowie die Emission von Anleihen und

¹ Strategische Festlegungen könnten sein: risikobehaftete Finanzierungsinstrumente zu meiden oder Einsatz von Fremdwährungskrediten und Derivaten in einem begrenzten Rahmen, etc.
Ziele könnten sein: Sicherung der Liquidität, Minimierung der Zinszahlungen, Reduzierung des Zinsänderungsrisikos, etc. Da Zielkonflikte auftreten können, sollte die Kommune Prioritäten festlegen.

Schuldscheindarlehen gilt. Schließt eine Kommune Fremdwährungskredite und derivative Finanzinstrumente aus, sollte dies explizit festgeschrieben werden.

- **Geltungsbereich:** Eine Kommune sollte regeln, inwieweit die Richtlinie über den Kernhaushalt hinaus auch für Sondervermögen oder rechtlich selbstständige Töchter gilt.
- **Zuständigkeiten, Aufgaben und Entscheidungskompetenzen:** Sollten eindeutig geregelt sein.
- **Begriffsbestimmungen:** Zulässige Finanzgeschäfte sollte beschrieben und andere relevante Begriffe erläutert werden.
- **Zulässige Finanzgeschäfte:** Die Richtlinie sollte regeln, welche Finanzierungsinstrumente aufgenommen werden dürfen, ggf. in welchem Umfang. Ggf. sollte auch geregelt sein, welche Finanzierungsinstrumente nicht eingesetzt werden dürfen.
- **Verfahrensregelungen zu Angebotseinholung und Auswertung:** In der Richtlinie sollte geregelt sein, wie viele Angebote mindestens einzuholen sind. Die Angebote sollten schriftlich eingeholt und dokumentiert werden. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen. Des Weiteren sollte in der Richtlinie geregelt sein, dass die Angebotsauswertung schriftlich zu dokumentieren ist.
- **Anforderungen an die Dokumentation:** Es sollte geregelt sein, welche Informationen die Dokumentation mindestens enthalten muss.
- **Kontroll- und Berichtspflichten:** Angepasst an die örtlichen Verhältnisse sollte eine sachgerechte Kontrolle und Überwachung der Finanzierungsinstrumente geregelt sein. Zudem sollte geregelt sein, wer an wen, in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

1.4.5.2 Anlagemanagement

➔ Feststellung

Die Gemeinde Lippetal hat bisher noch keine strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen zu ihrem Anlagemanagement festgelegt.

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

Geldmittel und -anlagen der Gemeinde Lippetal zum 31.12.2021

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	8.818

Kennzahlen	2021
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	400
davon Anteile am Versorgungsfonds der Versorgungskassen Westfalen-Lippe in Tausend Euro	302
davon RWE Aktien	79
Ausleihungen	654

Die **Gemeinde Lippetal** hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Gemeinde orientiert ihr Anlagemanagement nach eigener Aussage an den Zielen Sicherheit und Verfügbarkeit

Die Gemeinde Lippetal hält überschüssige Liquidität überwiegend auf ihren Geschäftskonten. Der Geldbestand der Gemeinde ist auf Konten verschiedener Banken verteilt worden. Dabei verfolgte die Gemeinde die Ziele, die Bestände möglichst sicher und dennoch wirtschaftlich anzulegen. Insbesondere sollten die zuletzt zu entrichtenden Negativ-Zinsen vermieden werden. Dazu vergleicht die Gemeinde Angebote verschiedener Banken, üblicherweise vor allem im Hinblick auf die Laufzeit und Verzinsung. Die finale Entscheidung über eine Geldanlage trifft der Bürgermeister in Abstimmung mit dem Kämmerer. Eine schriftliche Dokumentation zur Entscheidungsfindung erstellt die Gemeinde nicht.

Anlageinstrumente, wie beispielsweise Termingelder oder Zinsanleihen, zieht die Gemeinde zur Geldanlage nicht in Betracht.

Die Gemeinde Lippetal hat bisher keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ihr Anlagemanagement festgelegt, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Insbesondere ist daher aktuell nicht verbindlich geregelt, dass Geldbestände nur bei Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören, angelegt werden dürfen. Weiterhin hat die Gemeinde Lippetal nicht geregelt, für welchen Zeitraum Geldbestände maximal fest angelegt werden dürfen.

Kommunen, die in regelmäßigen Abständen überschüssige Liquidität anlegen, sollten grundlegende strategische Festlegungen vornehmen. Dies gilt auch, wenn sie dabei sicherheitsorientiert operieren und riskante Geldanlagen vermeiden.¹ Unter anderem sollte der Wille des Rates der Gemeinde Lippetal dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente er zulässt und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz der Anlageentscheidungen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Lippetal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder

¹ Vgl. dazu auch RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012 in der geltenden Fassung.

Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten sein:
 - Die Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
 - Eine Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind.
 - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cashpooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.
- Zum **Geltungsbereich der** Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter **Anlageinstrumente**. Die Gemeinde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten bzw. die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹ können Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
 - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
 - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

¹ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 09. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Gemeinde Lippetal kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse überwiegend einhalten. Ein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen hat die Gemeinde nicht etabliert.	59	E1	Die Gemeinde Lippetal sollte ihr Finanzberichtswesen weiterentwickeln. Sie sollte die verbindliche, regelmäßige Information sämtlicher interner und externer Entscheidungsträger sicherstellen.	60
F2	Die Gemeinde Lippetal überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Dieses fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit. Die investiven Haushaltsmittel der Jahre 2016 bis 2021 sind durchschnittlich nur zu 41 Prozent in Anspruch genommen worden.	60	E2	Die Gemeinde Lippetal sollte investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher veranschlagen.	63
F3	Die Gemeinde Lippetal hat ihr Fördermittelmanagement neu organisiert und eine zentrale Stelle implementiert. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische Zielvorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise sind noch nicht vorhanden.	63	E3.1	Die Gemeinde Lippetal sollte strategische Vorgaben und konkrete Regelungen zur Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	64
			E3.2	Die Gemeinde Lippetal sollte den zentralen Überblick über die laufenden Förderprojekte ausbauen. Beispielsweise können Förderprojekte bereits mit den ersten Schritten und somit vor der Erfassung in der Finanzbuchhaltung in einer Übersicht vermerkt werden. Die Übersicht kann als Basis für ein Fördermittelcontrolling genutzt werden.	64
F4	Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bei der Gemeinde noch nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung trägt dazu bei, Rückforderungen zu vermeiden.	64	E4	Im Zuge der Umstellung auf ein zentrales Fördermittelmanagement sollte die Gemeinde Lippetal ihr Fördermittelcontrolling optimieren. Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat sollten über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich am Projektfortschritt orientieren.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Lippetal hat für ihr Kreditmanagement bisher noch keine grundlegenden, strategischen Festlegungen schriftlich fixiert.	65	E5	Die Gemeinde Lippetal sollte, passend zur geringen Komplexität ihres Kreditportfolios, grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten formulieren.	66
F6	Die Gemeinde Lippetal hat bisher noch keine strategischen Anlageziele und Rahmenbedingungen zu ihrem Anlagemanagement festgelegt.	67	E6	Die Gemeinde Lippetal sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben. Dieser Handlungsrahmen sollte zumindest wesentliche Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement fixieren oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	68

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Lippetal 2016	Lippetal 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	101	99,64	91,03	101	104	110	121	57
Eigenkapitalquote 1	27,88	28,66	-6,40	26,29	37,09	45,22	70,88	59
Eigenkapitalquote 2	82,40	78,50	20,76	61,20	69,33	77,10	86,50	59
Fehlbetragsquote	./.	./:	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	45,74	40,36	6,18	30,48	36,42	43,84	57,70	59
Investitionsquote	136	84,54	49,95	104	135	206	553	58
Drittfinanzierungsquote	77,42	76,04	37,16	55,74	61,41	70,04	87,20	52
Abschreibungsintensität	14,15	13,95	4,90	8,09	9,25	11,28	14,07	56

Kennzahlen	Lippetal 2016	Lippetal 2021	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	102	103	66,06	88,50	96,98	102	121	58
Liquidität 2. Grades	197	157	20,08	72,27	140	235	3.328	58
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,19	6,74	0,18	3,91	5,72	8,26	19,36	58
Zinslastquote in Prozent	0,21	0,00	0,04	0,25	0,55	1,16	5,37	57
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	45,50	45,50	29,78	50,44	60,61	67,63	76,46	55
Zuwendungsquote	20,27	27,89	9,06	12,52	16,79	24,63	44,31	55
Personalintensität	16,39	16,86	11,18	16,40	18,04	20,50	26,46	57
Sach- und Dienstleistungsintensität	21,25	19,33	9,42	15,41	17,46	21,93	28,78	57
Transferaufwandsquote	41,80	42,13	33,29	40,68	44,46	48,15	59,81	57

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) Lippetal in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	20	222	640	456	614	-

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts- werte
Gewerbesteuer	2.355	3.020	2.693	2.702	3.192	2.792
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.196	5.791	5.982	5.714	6.370	5.810
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	324	472	523	574	570	492
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen*	506	549	654	694	592	599
Schlüsselzuweisungen	3.173	3.535	5.291	5.111	5.419	4.506
Summe der Erträge	11.554	13.366	15.143	14.795	16.143	14.200
Steuerbeteiligungen	300	336	335	188	108	253
Allgemeine Kreisumlagen	5.219	5.402	5.479	5.879	6.014	5.599
Summe der Aufwendungen	5.520	5.738	5.814	6.068	6.122	5.582
Saldo	6.034	7.628	9.329	8.727	10.021	8.348

*Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

Tabelle 4: Eigenkapital Lippetal in Tausend Euro 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	27.862	27.894	28.120	28.779	29.253	29.869
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	27.862	27.894	28.120	28.779	29.253	29.869
Sonderposten für Zuwendungen	34.734	33.971	33.678	33.931	34.301	35.622
Sonderposten für Beiträge	19.741	19.138	18.873	18.214	17.211	16.325
Eigenkapital 2	82.337	81.002	80.672	80.924	80.765	81.816
Bilanzsumme	99.924	98.141	101.150	102.556	104.230	103.910

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

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	6.314	5.549	7.615	7.354	8.267	7.800
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	548	722	740	701	661	621
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	4	4	23	22	15	15
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	597	757	781	834	715	661
Wesentliche zu eliminierende Verbindlichkeiten von Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen untereinander	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	6.358	5.580	7.633	7.464	8.306	7.825

*Lippetaler Gemeindebetriebgesellschaft mbH

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Lippetal in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	216	20	222	640	456	614	-941	-1.668	-1.492	-1.219	-699
Gewerbesteuer	3.447	2.355	3.020	2.693	2.702	3.192	3.200	4.500	4.700	4.800	4.900
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.912	5.196	5.791	5.982	5.714	6.370	6.200	6.800	7.000	7.200	7.400
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	260	324	472	523	574	570	480	480	500	520	540
Schlüsselzuweisungen vom Land	3.218	3.173	3.535	5.291	5.111	5.419	5.750	4.750	5.000	5.250	5.500
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuer ausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	492	506	549	654	694	592	630	700	730	770	800
Summe der Erträge	12.329	11.554	13.366	15.144	14.795	16.143	16.260	17.230	17.930	18.540	19.140
Steuerbeteiligungen	399	300	336	335	188	108	290	400	400	400	400
Allgemeine Kreisumlage	4.855	5.219	5.402	5.479	5.879	6.014	6.000	6.450	6.600	6.800	7.100
Summe der Aufwendungen	5.253	5.520	5.738	5.814	6.068	6.122	6.290	6.850	7.000	7.200	7.500
Saldo der Bereinigungen	7.076	6.034	7.628	9.330	8.727	10.021	9.970	10.380	10.930	11.340	11.640
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	0	720	408	600	350	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.860	-6.014	-7.406	-8.690	-8.991	-9.815	-11.511	-12.398	-12.422	-12.559	-12.339
Abweichung vom Basisjahr	0,00	846	-546	-1.830	-2.131	-2.955	-4.651	-5.538	-5.562	-5.699	-5.479

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Lippetal in Tausend Euro 2016 bis 2026

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-6.860	-6.014	-7.406	-8.690	-8.991	-9.815	-11.511	-12.398	-12.422	-12.559	-12.339
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-26	-257	-155	-214	-368	-121	-623	-699	-477	-479	-481
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und	-355	-356	-369	-365	-369	-371	-472	-475	-667	-675	-683

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Familienhilfe											
Jugendamtsumlage	2.409	2.597	2.811	2.929	3.597	4.073	4.150	4.650	4.700	4.750	4.800
Saldo aus Sozialleistungen	-2.790	-3.210	-3.335	-3.508	-4.334	-4.565	-5.245	-5.824	-5.844	-5.904	-5.964
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-4.070	-2.804	-4.071	-5.182	-4.658	-5.251	-6.267	-6.573	-6.578	-6.655	-6.374
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	1.265	-1,29	-1.112	-588	-1.181	-2.197	-2.504	-2.508	-2.585	-2.305

2. Gremienarbeit

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lippetal im Prüfgebiet Gremienarbeit 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.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW für das Prüfgebiet Gremienarbeit erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem Änderungen u.a. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung - EntschVO) sowie weiterer Regelungen zu digitalen bzw. hybriden Gremiensitzungen politisch diskutiert wurden. Daher weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass die Prüfung den Normbestand zum 01. August 2022 aufgreift und somit spätere Anpassungen des Landesgesetzgebers nicht abschließend berücksichtigen kann.

Gremienarbeit

Die Aufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohner sind bei der Gemeinde Lippetal höher als in den meisten Vergleichskommunen. Allerdings hat die Gemeinde mehr Fraktionen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Auch die Aufwendungen je Gremienmitglied sind im interkommunalen Vergleich höher. Die Anzahl der Fachausschüsse ist in Lippetal unauffällig. Bei der Struktur der Fachausschüsse orientiert sich die Gemeinde Lippetal nicht an der Verwaltungsgliederung.

Die Anforderungen an eine digitale Gremienarbeit erfüllt Lippetal teilweise. In Lippetal erfolgt die Gremienarbeit papierlos. Den Gremienmitgliedern stellt die Gemeinde Lippetal keine Endgeräte zur digitalen Gremienarbeit zur Verfügung. Die Fraktionen erhalten aber einen Zuschuss für die Anschaffung einer entsprechenden Ausstattung. Für Rats- und Ausschusssitzungen stellt die Verwaltung den Fraktionen Räume zur Verfügung. Möblierte Büroräume hält die Gemeinde für die Fraktionen nicht vor.

Die Fraktionszuwendungen sind in der Gemeinde Lippetal im interkommunalen Vergleich hoch. 75 Prozent der Vergleichskommunen haben geringere Fraktionszuwendungen. Allerdings hat die Gemeinde mehr Fraktionen als die bisher geprüften Gemeinden. Regelmäßige Bedarfsermittlungen zur Überprüfung der Zuwendungshöhe führt Lippetal – wie auch andere Vergleichskommunen - nicht durch.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der Prüfung Gremienarbeit der Gemeinde Lippetal steht eine interkommunale Betrachtung der Aufwendungen für die kommunale Gremienarbeit, der örtlichen Gremienstruktur, der Fraktionszuwendungen und Aufwandsentschädigungen für gewählte Gremienmitglieder sowie des Standes der Digitalisierung und formale Aspekte der Gremienarbeit.

Ferner betrachtet die gpaNRW einige ausgewählte Aspekte der in der kommunalen Praxis ebenso relevanten Gremien verbundener Betriebe, Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen.

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die Ziele

- durch vergleichende Darstellungen zur interkommunalen Einordnung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze und Alternativen aufzuzeigen, die anderenorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- die Einhaltung der durch das Land Nordrhein-Westfalen vorgegebenen Standards und formalen Vorgaben zu überprüfen sowie
- Weiterentwicklungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Digitalisierung der Gremienarbeit, aufzuzeigen.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Betrachtung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben und mit der Gemeinde Lippetal abgestimmt.

2.3 Profil Gremienarbeit

Die kommunale Gremienarbeit ist als grundgesetzlich verankerter Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung auf der einen Seite stark durch landesgesetzliche Vorgaben sowie auf der anderen Seite durch individuelle örtliche Gegebenheiten der Gemeinde Lippetal geprägt. Die Arbeit der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften ist dabei vielschichtig und wird durch Schlüsselakteure wie Parteien, Fraktionen, Verwaltung und Bürgerschaft geprägt. Die kommunale Gremienarbeit ist daher keine originäre oder alleinige Verwaltungstätigkeit, sondern ein Zusammenspiel der ehrenamtlichen Kommunalpolitik mit der Verwaltung. Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen bzw. Sollvorstellungen betreffen daher oftmals sowohl die Verwaltung wie auch die Vertretungskörperschaft und die darin enthaltenen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

Im Zusammenspiel von Vertretungskörperschaft und Verwaltung ist es die Aufgabe der Verwaltung, die Vertretungskörperschaft soweit zu unterstützen, dass diese ihren gesetzlichen und demokratischen Auftrag angemessen erfüllen kann. Eine angemessene Unterstützung und Ausstattung sowie der damit verbundene Ressourceneinsatz sollten sich in erster Linie an der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Vertretungskörperschaft orientieren, sich dabei jedoch gleichzeitig in einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich maßvollen Rahmen bewegen.

Die gpaNRW setzt sich in der überörtlichen Prüfung mit diesem sensiblen Spannungsfeld auseinander. Wir betrachten daher den Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Aspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Es soll ein repräsentatives, ganzheitliches Bild der örtlichen Gremienarbeit widerspiegeln und so die Basis für eine differenzierte interkommunale Standortbestimmung schaffen.

Dabei bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **Aufwendungen:** Wie hoch sind die Gesamtaufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohner?
- **Zuwendungen:** Wie hoch sind die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder und werden die gesetzlichen Mindeststandards erfüllt?
- **Gremienstruktur und Sitzungshäufigkeit:** Wie hoch ist die Gesamtzahl der örtlichen Gremien wie freiwillige und pflichtige Fachausschüsse, Interessenvertretungen oder Bezirksausschüsse? Wie viele Sitzungen der Gremien fanden im Jahresdurchschnitt in den letzten fünf Jahren statt?
- **Formale Anforderungen:** Werden die vom Landesgesetzgeber normierten formalen Anforderungen an die örtliche Gremienarbeit eingehalten?
- **Digitale Gremienarbeit:** Wie hoch ist der Digitalisierungsstand der örtlichen Gremienarbeit?

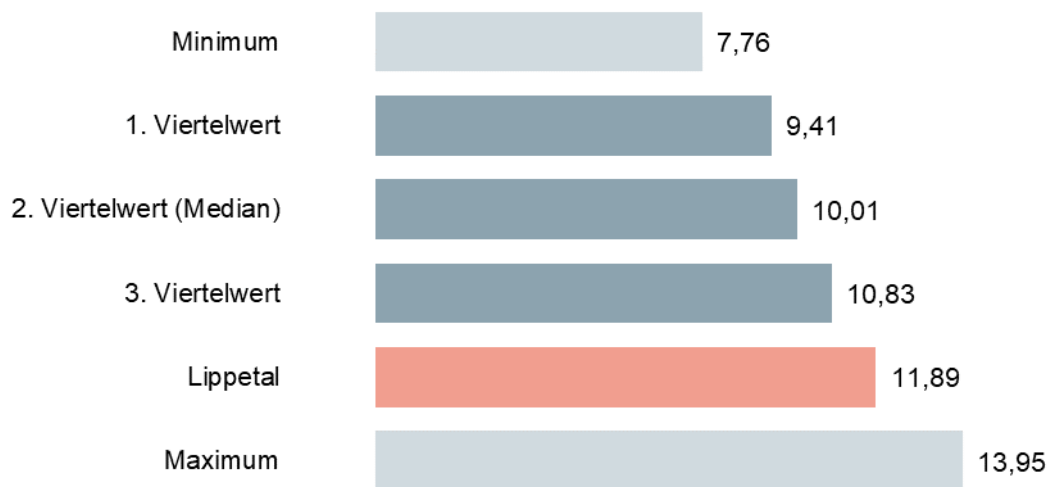
2.3.1 Aufwendungen

Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder. Verwaltungskosten, die z.B. für die Betreuung und das Management der örtlichen Gremienarbeit entstehen, werden durch die gpaNRW dagegen nicht berücksichtigt.

- ➔ Die Aufwendungen je Einwohner sind in der Gemeinde Lippetal im interkommunalen Vergleich hoch. Auch die Aufwendungen je Mitglied sind überdurchschnittlich.

Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für Gremienarbeit der Gemeinde Lippetal sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnern. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich.

Aufwendungen Gremienarbeit je Einwohner in Euro 2021



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



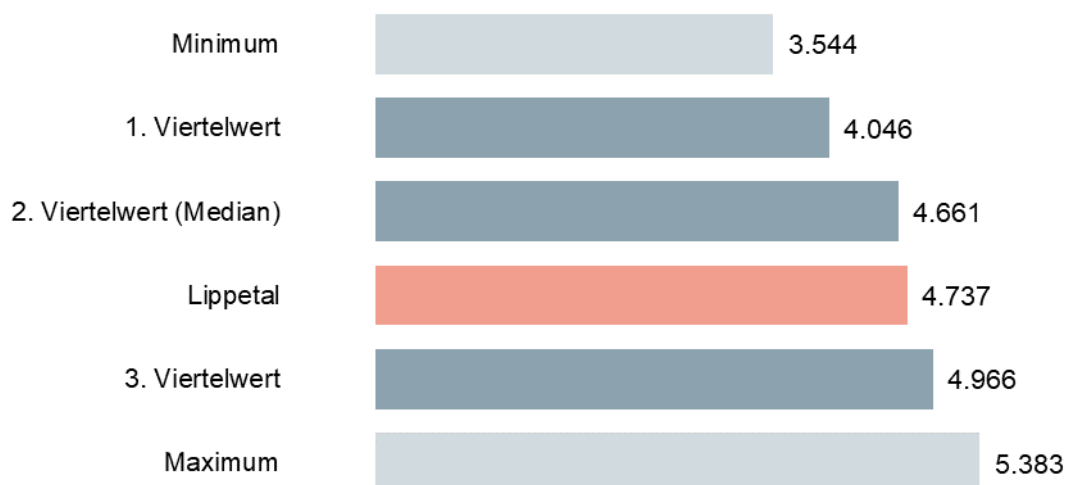
Die Aufwendungen für Gremienarbeit der Gemeinde Lippetal liegen auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Rund 75 Prozent der geprüften Kommunen haben geringere Aufwendungen für die Gremienarbeit.

Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Gemeinde Lippetal tatsächlich gerecht wird, betrachtet die gpaNRW die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit einer weiteren Kennzahl:

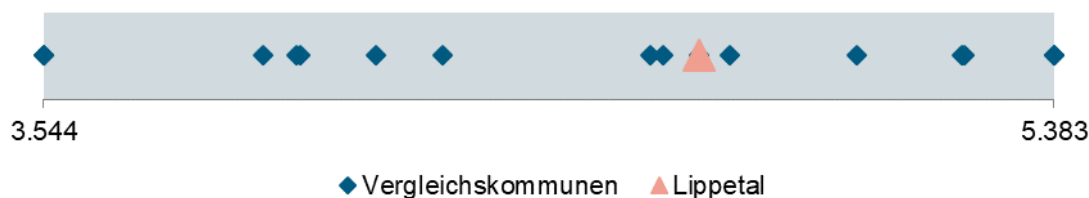
- Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021

Gemeint sind hier die Aufwendungen je gewähltem Mitglied der Vertretungskörperschaft. Der Gemeinderat der Gemeinde Lippetal umfasst 30 Mitglieder für die jeweils pro Kopf und Jahr 4.737 Euro aufgewendet wurden.

Aufwendungen Gremienarbeit je Mitglied in Euro 2021



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



In diesen Vergleichswerten erfasst die gpaNRW sowohl Kommunen mit einer unterschiedlichen Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft sowie die unterschiedliche Art der Zahlungsmöglichkeit von den Aufwandsentschädigungen.

Die Gemeinde Lippetal hat gemäß der Satzung über die „Verringerung der zu wählenden Vertreter“ letztmalig im Jahr 1998 gem. § 3 Abs. 2 KWahlG (Kommunalwahlgesetz) die Anzahl der zu wählenden Vertreter reduziert. Somit hat die Gemeinde Lippetal 30 Mitglieder in ihrer Vertretungskörperschaft. Eine weitere Verringerung der Anzahl der zu wählenden Vertreter ist nach Auskunft der Verwaltung nicht geplant.

Inwieweit die Gemeinde Lippetal den Anforderungen an eine auskömmliche Mindestausstattung der Fraktionen sowie der Digitalisierung der Gremienarbeit im Rahmen der getätigten Aufwendungen nachkommt, wird in den folgenden Kapiteln betrachtet.

2.3.2 Gremienstruktur

Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der GO NRW bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es im Ermessen der Vertretungskörperschaft, den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Gerade hier bietet sich die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen und Prozesse zu optimieren.

→ Feststellung

Der Rat der Gemeinde Lippetal orientiert sich bei der Bildung von Ausschüssen nicht an der Verwaltungsgliederung.

Um eine gute Grundlage für eine effektive und effiziente Gremienarbeit zu schaffen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Die Gremienstruktur sollte sich nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung orientieren und verwandte Themenbereiche in Ausschüssen konzentriert werden.*
- *Ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement sollte etabliert werden. Ziel sollte es sein, so wenige Gremiensitzungen wie nötig im Jahr abzuhalten. Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge sollten vermieden werden.*
- *Es sollten zumindest einmal in einer Legislaturperiode die freiwilligen Fachausschüsse, Interessensvertretungen und Bezirksausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüft und bewertet werden.*
- *Die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse sollten in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisiert geregelt werden.*
- *Die Vertretungskörperschaft sollte regelmäßig zum Ende einer Legislaturperiode prüfen, ob die Anzahl der zu wählenden Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduziert werden kann (Verkleinerung des Gemeinde- bzw. Stadtrates).*
- *Eine Kommune sollte dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend dem Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz -KorruptionsbG) im Rahmen der Veröffentlichungspflichten regelmäßig Auskunft erteilen.*

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die formalen Aspekte der Gremienstruktur.

Überblick über die Gremienstruktur 2021

Anzahl	Lippetal	Median
Mitglieder der Vertretungskörperschaft	30	28
Fraktionen	5	4
Fachausschüsse	7	7

Anzahl	Lippetal	Median
Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur	10	18

Die **Gemeinde Lippetal** liegt mit der Anzahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft über dem Median. Die Zahl der Fachausschüsse gliedert sich in zwei Pflichtausschüsse und fünf freiwillige Ausschüsse. Nach Auskunft der Verwaltung gibt es regelmäßig Tagesordnungspunkte die im Rahmen einer Beratungsfolge mehr als einen Fachausschuss beschäftigten. Bei der Bildung der Fachausschüsse orientiert sich die Gemeinde nicht an der Verwaltungsgliederung.

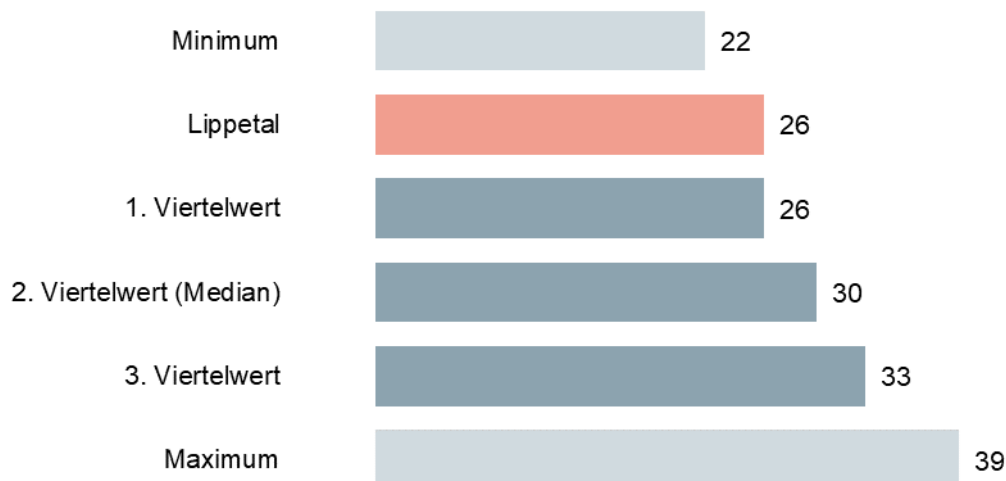
→ Empfehlung

Der Rat der Gemeinde Lippetal sollte sich bei der Bildung von Ausschüssen an der Verwaltungsorganisation orientieren.

Die Anzahl der Gremien außerhalb der formellen Ausschussstruktur ist in Lippetal unterdurchschnittlich. Zu den Gremien zählen zum Beispiel der „Verwaltungsrat Sparkasse Soest Werl“, und die „Gesellschafterversammlung Wasserversorgung Beckum“.

Ein weiterer Ansatzpunkt für ein effizientes und vorrausschauendes Sitzungsmanagement ist die Anzahl der Gremiensitzungen im Jahr. Aus Sicht der gpaNRW sollten regelmäßige Sondersitzungen oder Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten soweit möglich vermieden werden. Existiert ein gut abgestimmtes Sitzungsmanagement, so lassen sich die vorliegenden Beratungsläufe zumeist in wenigen Sitzungen konzentrieren und bündeln.

Sitzungstermine 2021



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



Die Gemeinde Lippetal führte 26 Gremiensitzungen im Jahr 2021 durch liegt damit im interkommunalen Vergleich im 1. Viertelwert. Der gpaNRW ist bewusst, dass es im Jahr 2021 durch die andauernde COVID-19 Pandemie sowie die Neukonstituierung der Stadt- und Gemeinderäte Ende 2020 zu abweichenden Zahlen vom mehrjährigen Mittel kommen konnte. Auf Lippetal trifft das nicht zu. Die Gemeinde hat auch im Jahr 2022 lediglich 27 Gremiensitzungen durchgeführt. Für das Jahr 2023 plant die Gemeinde 26 Gremiensitzungen. Damit ist die Zahl Gremiensitzungen in Lippetal gleichbleibend auf einem niedrigen Niveau.

In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Anzahl der Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen im interkommunalen Vergleich dar:

Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen

Anzahl	Lippetal	Median
Anregungen und Beschwerden	4	5
Anträge	105	88
Dringlichkeitsentscheidungen	11	18

Die Anzahl der Anträge von Fraktionen lagen in den letzten fünf Jahren deutlich über dem interkommunalen Median. Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden (§ 24 GO NRW) und die Anzahl der Dringlichkeitsentscheidungen (§ 60 GO NRW) sind unauffällig. Eine erhöhte Anzahl von Anträgen bindet in der Verwaltung ein deutlich erhöhtes Maß an personellen Ressourcen. Zudem erhöht dies die Anzahl von Arbeitspunkten innerhalb der Gremiensitzungen.

Das nachfolgende Streudiagramm stellt die in den letzten fünf Jahren von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern eingegangenen Anträge dar. In den interkommunalen Vergleich sind zwölf Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nachfolgend stellt die gpaNRW die formale Aspekte der Gremienstruktur tabellarisch dar:

Formale Aspekte der Gremienstruktur

Formale Aspekte	Lippetal	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Nein	11 von 17
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	12 von 17
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Nein	14 von 17
Auskunft der Mandatsträger nach KorruptionsbG	Ja	15 von 17

Letztmalig hat die Gemeinde Lippetal im Jahr 1998 die Anzahl der Gemeinderatsmitglieder von 32 auf 30 Mitglieder verringert. Damit hat die Gemeinde in der Vergangenheit von der Möglichkeit der Verkleinerung der Vertretungskörperschaft Gebrauch gemacht, ohne allerdings das durch den Gesetzgeber ermöglichte Maximum (zehn) auszuschöpfen. Der Gemeinderat der Gemeinde Lippetal kann sich bei Bedarf vor der Kommunalwahl 2025 erneut mit dem Thema einer Verkleinerung der Vertretungskörperschaft befassen. Die Zuständigkeit bzw. der Zuschnitt der Gremien ist in Lippetal nach der letzten Kommunalwahl verändert worden. Dagegen sind die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse nicht in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Ratsbeschluss in Lippetal formalisiert geregelt.

Nach § 7 KorruptionsbG besteht die Pflicht für die Mitglieder der Gremien einer Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz zu veröffentlichenden Auskünfte der Rats- und Ausschussmitglieder sind nach vorheriger Terminabsprache im Rathaus der Gemeinde Lippetal einsehbar.

An dieser Stelle verweist die gpaNRW auch auf den Berichtsteil Vergabewesen, Kapitel 3.4 „Allgemeine Korruptionsprävention“.

2.3.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

Die Höhe der finanziellen, sachlichen sowie personellen Zuwendungen an die Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder liegt grundsätzlich im Ermessen der jeweiligen Vertretungskörperschaft. Entsprechende Regelungen sind durch Beschluss der Vertretungskörperschaft zu fassen und können nicht von der Verwaltung einseitig bestimmt werden.

Der Landesgesetzgeber definiert dabei keine Höchstgrenze für Zuwendungen, gleichzeitig aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“²¹ Mindeststandards, mit denen eine Fraktion auszustatten ist. Des Weiteren werden die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel in dem Erlass geregelt. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt also dem pflichtgemäßen Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,
- Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Auftrages der Fraktionen,

²¹ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

- Grundsatz der Chancengleichheit und Willkürverbot,
- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

Zur fehlerfreien Ausübung des Ermessens ist es nach herrschender Meinung geboten, dass durch die Verwaltung eine regelmäßige Bedarfsermittlung durchgeführt wird. Der Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ definiert folgende **Mindeststandards** für die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder:

Räume: Büro- und Sitzungsräume müssen den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung gestellt werden oder entsprechend finanziert werden. Hierbei ist zu beachten, dass den Fraktionen zum einen im Rahmen der Ausübung der Geschäftsführung ein Büroraum samt Ausstattung und der Möglichkeit zur Archivierung von Unterlagen und zum anderen ein auskömmlicher Sitzungsraum samt Sanitäranlagen zur Verfügung zu stellen bzw. zu finanzieren ist. Die Räumlichkeiten sollen den Fraktionen jederzeit und uneingeschränkt also auch außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses zugänglich sein. Soweit eine Fraktion hauptamtliches Personal beschäftigt, sind diesem nach Maßstab der kommunalen Verwaltung Räumlichkeiten zu stellen. Kann eine Verwaltung den Fraktionen keine Räumlichkeiten stellen, sind bei der Bemessung der finanziellen Erstattung die genannten Parameter sowie etwaige Nebenkosten zu berücksichtigen.

Geschäftsbedürfnisse für die laufende Fraktionsarbeit: Zu diesen Bedürfnissen zählen die Gewährung von Finanz- oder Sachmitteln zur Ausstattung mit Büromöbeln sowie einer zeitgemäßen IT-Ausstattung. Die Wertigkeit der Ausstattung sollte sich an der Wertigkeit eines Standardarbeitsplatzes der kommunalen Verwaltung orientieren. Ferner sind die Kosten für Bürobezug, Porto, Anschluss und Betrieb der Internetleitung sowie Ausstattung und Wartung der Technik zu decken.

Grundausstattung an Print- und Onlinemedien: Hierzu zählen nach gängiger Auffassung die lokalen Online- und Printmedien sowie der Zugang zu Onlinerechtsdatenbanken. Im Rahmen der Mindestausstattung sind diese Zugänge aber nur einer Fraktionsgeschäftsführung bzw. dem Fraktionsvorstand und nicht allen Mitgliedern einer Fraktion zu gewähren.

Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen, die insbesondere der Fort- und Weiterbildung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger dienen.

Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in einem angemessenen Umfang.

Die **Berechnungsmethode zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen** an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder der Kommunen leitet sich im Wesentlichen aus § 56 Abs. 3 GO NRW sowie der Rechtsprechung ab und hat insbesondere die Grundsätze der Chancengleichheit sowie des Gleichheitsgrundsatzes zu achten. Eine Differenzierung zwischen Fraktionen unterschiedlicher Größen sowie Gruppen und Einzelratsmitgliedern ist somit zulässig, wenngleich das „Ob“ einer Zuwendung nicht zur Disposition steht.

In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert. So wird oftmals für jede Fraktion ein Grundbetrag als Sockelbetrag ausgezahlt und dann ein Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied. Weiterhin gibt es auch Modelle mit einer degressiv-proportionalen Regelung. Der

Sockelbetrag sollte sich an den Aufwendungen orientieren, welche der angemessenen Mindestausstattung entsprechen. Ferner hat sich die automatische Anpassung der Zuwendungen an den Lebenshaltungskostenindex als praktikabel erwiesen.

Laut § 56 Abs. 3 GO NRW erhält eine Gruppe mindestens 90 Prozent einer proportionalen Ausstattung, die zwei Dritteln der Zuwendungen entspricht, die die kleinste Fraktion erhält oder erhalten würde. Einem Ratsmitglied, das keiner Fraktion oder Gruppe angehört, sollte die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke seiner Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen. Der Rat kann stattdessen auch beschließen, dass ein Ratsmitglied aus Haushaltsmitteln finanzielle Zuwendungen erhält, die die Hälfte des Betrages nicht übersteigen dürfen, die eine Gruppe mit zwei Mitgliedern erhielte.

Im Falle einer finanziellen Zuwendung sind Einzelratsmitglieder ebenso verpflichtet, einen jährlichen Verwendungsnachweis zu erbringen.

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Lippetal führt keine regelmäßigen Bedarfsermittlungen zur Überprüfung der Zuwendungshöhe durch.

Um die im Erlass definierten Mindeststandards für die Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern zu gewährleisten sowie den Nachweispflichten der Mittelverwendung nachzukommen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Die im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern sollten erfüllt werden.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung durchgeführt werden.*
- *Regelmäßig sollte, zumindest einmal in einer Legislaturperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchgeführt werden.*
- *Es sollte die Zuwendungshöhe an die Fraktionen an den Lebenshaltungskostenindex gekoppelt werden.*
- *Es sollte eine jährliche Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten eingefordert und diese durch den Hauptverwaltungsbeamten geprüft werden.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder sollten in einer gesonderten Anlage zum Haushaltsplan dargestellt werden.*

In der **Gemeinde Lippetal** gibt es im Jahr 2021 fünf Fraktionen. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, die Verteilung von Haushaltsmitteln für die Geschäftsführungstätigkeit von Fraktionen. Hierbei ver-

weisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²². Daher dürfen laut dem Erlass die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Stattdessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Es besteht zudem auch die Möglichkeit andere Modelle wie z.B. eine degressiv-proportionale Regelung zu treffen. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

Die Gemeinde Lippetal zahlt rechtskonform an die Fraktionen einen Sockelbetrag von 600 Euro im Jahr und eine jährliche Kopfpauschale von 210 Euro pro Fraktionsmitglied. Somit entspricht die Zahlung der Fraktionszuwendungen der oben beschriebenen Erlasslage.

Mindestausstattung für Fraktionen und Gruppen in 2021

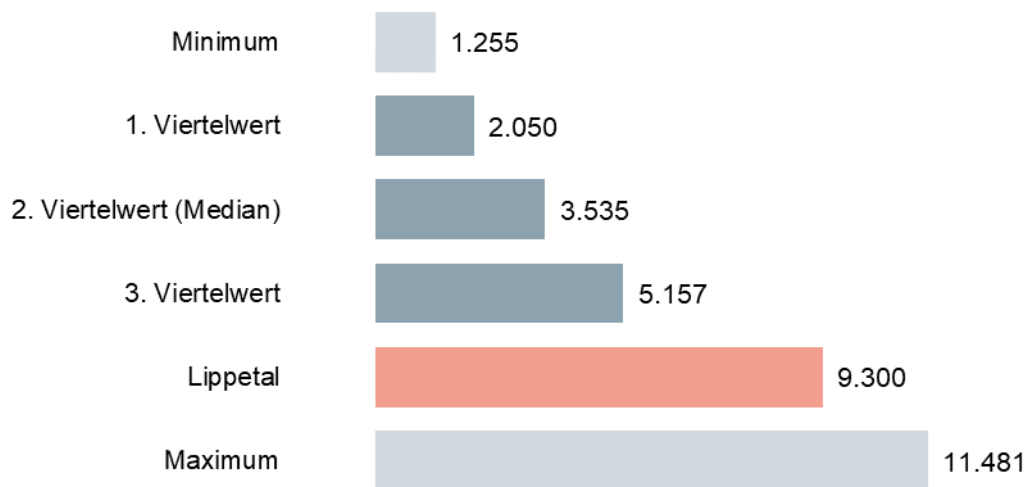
Anforderung	Lippetal	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Ja	11 von 17
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Nein	1 von 17
IT-Ausstattung	Ja	2 von 17

Die Fraktionen in Lippetal können für Sitzungen den Bürgersaal im „Haus Biele“ nutzen. Nach Auskunft der Verwaltung tagen die Fraktionen zudem auch in Räumlichkeiten außerhalb der Verwaltung. Laut dem geltenden Erlass soll eine Kommune Büro- und Sitzungsräume den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung stellen oder eine entsprechende Finanzierung dafür leisten. Möblierte Büroräume stehen den Fraktionen nicht zur Verfügung. Damit erfüllt die Gemeinde die Anforderung nur teilweise.

Die finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen betrachtet die gpaNRW im Folgenden:

²² BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

Fraktionszuwendungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Bereich der finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen liegt die Gemeinde Lippetal mit 9.300 Euro im Jahr 2021 für die fünf Fraktionen über dem 3. Viertelwert. 75 Prozent der bisher geprüften Kommunen haben geringere Fraktionszuwendungen. Allerdings liegt die Zahl der Fraktionen über dem Median der Vergleichskommunen. Dies ist in Lippetal eine Ursache für die höheren Zuwendungen (siehe Kapitel: „Gremienstruktur“).

Nachfolgende Parameter beeinflussen den Kennzahlenwert der obenstehenden Grafik:

- Größe der Kommune (Einwohner 10.000 bis 18.000)
- Anzahl von Mitgliedern in der Vertretungskörperschaft (21 bis 38 Vertreter)
- Anzahl der Fraktionen (zurzeit drei bis fünf Fraktionen)
- Art der Zahlung von Fraktionszuwendungen (z.B. Sockelbetrag ja/nein)

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, dass die Verteilung von Haushaltsmitteln in Sinne von Zuwendungen an die Fraktionen als Ermessensentscheidung der Vertretung erfolgen soll. In diesem Verfahren soll die Vertretungskörperschaft den Bedarf und den Umfang aus den Vorschriften zum Erlass ermitteln und festlegen. Nach der Ermittlung des Umfangs der Aufwendungen, ist sodann zu entscheiden, in welchem Umfang die Aufwendungen durch Sachleistungen oder Personalgestellung der Körperschaft

und welche aus Geldwerten erfüllt werden sollen. Einzelratsmitgliedern kann die Kommune eine Zuwendung zukommen lassen oder, wie in § 56 Abs. 3 GO NRW beschrieben, soll die Kommune in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke der Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung stellen.

Die Gemeinde Lippetal sollte ihre Bedarfsermittlung jährlich überprüfen. Dabei sollte sie beachten, dass sie für die Verteilung der Mittel im Hinblick auf die einzelnen Fraktionen einen Maßstab wählt, der dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und gleichzeitig dem Gebot der Chancengleichheit Rechnung trägt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Lippetal sollte regelmäßig eine Bedarfsermittlung zur Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen. Dabei sollte sich die Gemeinde an den gesetzlichen Mindeststandards zur sachlichen und finanziellen Ausstattung orientieren.

Nachfolgend stellt die gpaNRW tabellarisch die weiteren formalen Anforderungen der Fraktionszuwendungen aus dem Erlass der Landesregierung NRW dar.

Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

Anforderung	Lippetal	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	1 von 17
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	16 von 17
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	15 von 17
Prüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten	Ja	11 von 17
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	15 von 17

Eine Bedarfsermittlung zur Erhebung der konkreten Bedarfe der Fraktionen hat durch die Gemeinde Lippetal in den letzten Jahren nicht durchgeführt. Die Fraktionen in Lippetal geben eine Erklärung zur Mittelverwendung ab. Gemäß dem Erlass zu den Fraktionszuwendungen des Ministerium für Inneres und Kommunales vom 12. November 2015 soll der Hauptverwaltungsbeamten die vorgelegten Verwendungsnachweise prüfen. In Lippetal hat der Hauptverwaltungsbeamte diese Aufgabe delegiert. Entsprechend dem Erlass hat der Hauptverwaltungsbeamte das Recht nicht bestimmungsgerechte verwendete Mittel zurückzufordern. Nach Auskunft der Verwaltung geben die Fraktionen die nicht verwendete Haushaltsmittel nicht an die Gemeinde zurück. Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan der Gemeinde Lippetal beigelegt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

2.3.4 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

Die Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder kommunaler Gremien ergeben sich aus der jeweils gültigen Fassung der Entschädigungsverordnung (EntschVO). Ferner sind maßgebend das vor Ort gewählte Abrechnungsmodell, die Tagungshäufigkeit von Gremien und Fraktionen sowie die Anzahl von Mandatsträgern mit erhöhter Aufwandspauschale (Fraktionsvorsitzende, Ausschussvorsitzende oder stellvertretende Bürgermeister und Bürgermeisterinnen).

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive²³ weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

- Die Gemeinde Lippetal erfüllt die Regelungsnotwendigkeiten im Bereich der Aufwandsentschädigungen.

Um das kommunale Ehrenamt zu stärken sowie dessen Vereinbarkeit mit Beruf und Familie zu fördern, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Es sollte eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definiert werden.*
- *Es sollte ein Pauschalstundensatz für den Verdienstausschlag definiert werden.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrtkostenerstattung sollte implementiert werden.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft sollten durch die Kommune über die Möglichkeit informiert werden, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.*

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die Höhe der im Jahr 2021 ausgezahlten Aufwandsentschädigungen an die Gremienmitglieder der **Gemeinde Lippetal**. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann aufgrund folgender spezifischer Merkmale im interkommunalen Vergleich variieren. So ist die Höhe der Aufwandsentschädigung im interkommunalen Vergleich immer vor dem Hintergrund der individuellen lokalen Gegebenheiten der Gremienarbeit zu bewerten und Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die Werte werden zur individuellen Einordnung der Kommune an dieser Stelle transparent gemacht.

Der folgende Tabelle bildet die Entwicklung der Aufwandsentschädigungen im Zeitverlauf ab:

Aufwandsentschädigungen in Euro in der Gemeinde Lippetal

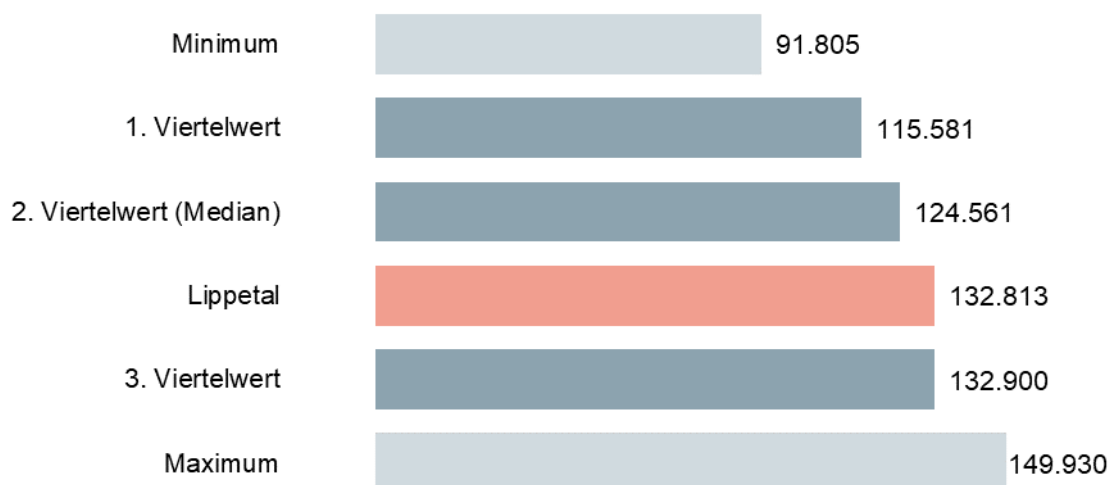
2019	2020	2021
121.571	122.937	132.813

Die Gemeinde Lippetal hat die Aufwandsentschädigung zum 01. Januar 2022 angepasst. Demnach erhalten die Ratsmitglieder eine Pauschale von 165 Euro. Das Sitzungsgeld hat die Gemeinde von 21,20 Euro auf 25 Euro erhöht.

Der interkommunale Vergleich der Aufwandsentschädigungen sieht wie folgt aus:

²³ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

Aufwandsentschädigungen in Euro 2021



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



Die Höhe der Aufwandsentschädigungen der Gemeinde Lippetal liegt mit rund 133.000 Euro im Jahr 2021 beim 3. Viertelwert. 75 Prozent der bislang geprüften Kommunen weisen geringere Aufwandsentschädigungen aus.

Dabei hat die Gemeinde Lippetal folgende Regelungen getroffen bzw. formale Anforderungen umgesetzt:

Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen

Anforderungen	Lippetal	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Nein	8 von 17
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Ja	9 von 17
Regelung zum Verdienstausschlag	Ja	13 von 17
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	17 von 17
Regelung zur Fahrtkostenerstattung	Ja	6 von 17
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	8 von 17

Die Gemeinde Lippetal zahlt den gewählten Mitglieder der Vertretungskörperschaften eine monatliche Pauschale sowie ein Sitzungsgeld. Dies entspricht der Entschädigungsverordnung mit

Stand vom 17. August 2023. Demnach können die Mitglieder eine monatliche Pauschale von 165 Euro und zusätzlich 25 Euro Sitzungsgeld erhalten.

Im § 9 der Hauptsatzung der Gemeinde Lippetal ist der Verdienstausfallersatz geregelt. Danach erhalten die Gremienmitglieder einen Regelstundensatz von 12,50 Euro für maximal acht Arbeitstage je Wahlperiode. Dieser überschreitet den Regelsatz gemäß der Entschädigungsverordnung (EntschVO) von 9,35 Euro je Stunde. Zudem übernimmt die Gemeinde die Fahrtkosten und bietet die Möglichkeit Pflege- oder Betreuungskosten der Gremienmitglieder zu erstatten.

Die Gemeinde Lippetal hat eine Höchstzahl von 20 abrechenbaren Fraktionssitzungen in der Hauptsatzung festgelegt. Im interkommunale Vergleich mit 20 Werten liegt der Median bei zwölf Fraktionssitzungen. Allerdings haben die Vergleichskommunen im Durchschnitt eine Fraktion weniger (siehe Kapitel: „Gremienstruktur“). Dies wirkt sich gegebenenfalls auf die Zahl der Fraktionssitzungen aus.

2.3.5 Digitalisierung der Gremienarbeit

Die Digitalisierung der Gremienarbeit ist in den letzten Jahren bereits in vielen Kommunen, z.B. durch den Einsatz von Ratsinformationssystemen in Kombination mit mobilen Endgeräten, forciert worden. Analoge, also papierbasierte Sitzungsunterlagen werden dadurch immer mehr abgelöst.

Insbesondere seit dem Ausbruch der COVID-19 Pandemie sind zudem digitale oder hybride Gremiensitzungen immer wieder als mögliche Alternative zur Präsenzsitzung thematisiert bzw. auch tatsächlich durchgeführt worden.

Das Land NRW trägt dem Gedanken einer hohen Resilienz und der Arbeitsfähigkeit der Gremien in Krisenzeiten nunmehr Rechnung. Nach entsprechender Änderung der GO NRW sowie durch die Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen (Digitalsitzungsverordnung – DiGiSiVO) lässt das Land auch für die Vertretungskörperschaft und ihre Ausschüsse inzwischen digitale bzw. hybride Gremiensitzungen zu. Das eigentliche Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers der zulassungspflichtigen Fachanwendung eröffnet.

Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage als Zulassungsstelle gem. Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren²⁴. Mit diesen Möglichkeiten sollten sich die Kommune sowie die Vertretungskörperschaft aktiv beschäftigen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Lippetal hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Dagegen ist der Sitzungssaal nicht mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik ausgestattet, um digitale oder hybride Sitzungen zu ermöglichen.

²⁴ <https://gpanrw.de/prufung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

Um die Anforderungen an eine zeitgemäße und digitalisierte Gremienarbeit zu erfüllen, sollte eine Kommune im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft nachstehende Punkte erfüllen:

- Es sollte ein digitales Ratsinformationssystem betreiben werden, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und von Gremienmitgliedern über Endgeräte genutzt werden kann.
- Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte verabredet werden.
- Es sollte eine vollständig papierlose Gremienarbeit angestrebt werden.
- Der Sitzungssaal der Vertretungskörperschaft sollte mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatiger Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausgestattet werden.
- Eine Kommune sollte im Einvernehmen mit der Vertretungskörperschaft technische Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen treffen. Die zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW die Anforderungen an die Digitale Gremienarbeit: Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

Anforderungen	Lippetal	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	17 von 17
Ratsinformationssystem über Homepage	Ja	17 von 17
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	17 von 17
Bereitstellung von Endgeräten*	Nein	7 von 17
Papierlose Gremienarbeit	Ja	12 von 17
Moderne Sitzungstechnik	Ja	12 von 17
Leistungsstarkes WLAN	Ja	16 von 17
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	3 von 17

*Die Gemeinde Lippetal zahlt einen Zuschuss.

Die Gemeinde Lippetal hat ein Ratsinformationssystem auf der Homepage der Gemeinde eingerichtet. Den gewählten Mitgliedern der Vertretungskörperschaft stellt die Gemeinde keine mobilen Endgeräte zur Verfügung. Allerdings erhalten die Fraktionen und sachkundigen Bürger gemäß dem Ratsbeschluss vom 17. Dezember 2020 einen Zuschuss zur Beschaffung von Tablets. Der Zuschuss beträgt 90 Prozent des Basismodells im Wert von rund 381 Euro. Hierfür müssen die Fraktionen einen Verwendungsnachweis vorlegen.

Gemäß § 47a GO NRW können Sitzungen des Rats oder der Ausschüsse in Ausnahmefällen in digitaler Form erfolgen, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Um im Krisenfall vorbereitet zu sein, hat sich die Gemeinde Lippetal im Jahr 2021 im Rahmen der inhaltlichen Überarbeitung der Hauptsatzung mit den Herausforderungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigt. Ein Beschluß zur Umsetzung wurde jedoch nicht gefasst. Neben den formalen Regelungen müsste hierzu allerdings auch die Ausstattung des Ratssaals verbessert werden.

➔ **Empfehlung**

Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Lippetal sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen erneut befassen.

2.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Profil Gremienarbeit					
F1	Der Rat der Gemeinde Lippetal orientiert sich bei der Bildung von Ausschüssen nicht an der Verwaltungsgliederung.	83	E1	Der Rat der Gemeinde Lippetal sollte sich bei der Bildung von Ausschüssen an der Verwaltungsorganisation orientieren.	84
F2	Die Gemeinde Lippetal führt keine regelmäßigen Bedarfsermittlungen zur Überprüfung der Zuwendungshöhe durch.	88	E2	Die Gemeinde Lippetal sollte regelmäßig eine Bedarfsermittlung zur Höhe der Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder durchführen. Dabei sollte sich die Gemeinde an den gesetzlichen Mindeststandards zur sachlichen und finanziellen Ausstattung orientieren.	91
F3	Die Gemeinde Lippetal hat ihre Gremienarbeit digitalisiert und arbeitet ausschließlich papierlos. Dagegen ist der Sitzungssaal nicht mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik ausgestattet, um digitale oder hybride Sitzungen zu ermöglichen.	94	E3	Um ihre Handlungsfähigkeit auch in kritischen Notfalllagen sicherstellen zu können, sollte die Gemeinde Lippetal sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen erneut befassen.	96

3. Vergabewesen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lippetal 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

Das Vergabewesen der Gemeinde Lippetal ist bereits gut organisiert. In der Vergabedienstanzweisung hat die Gemeinde verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle und die dort eingesetzte Vergabemanagementsoftware unterstützen die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren. Um alle relevanten Informationen an zentraler Stelle zu bündeln und die rechtssichere Dokumentation zu gewährleisten, sollten auch die Entscheidungen der Fachämter in der Vergabeakte dokumentiert werden.

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Lippetal die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit kann dafür eine Möglichkeit sein.

Die Gemeinde Lippetal hat keine Regelung zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanzweisung gibt es nicht. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern. Eine Gefährdungsanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze wurde bislang nicht durchgeführt. Diese sollte die Gemeinde, wie beabsichtigt, kurzfristig nachholen. Die Gemeinde Lippetal sollte die Vorgaben des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung in einer Dienstanzweisung verbindlich regeln. Darin könnte auch die bereits getroffenen Regelungen zur Veröffentlichungs- und Anzeigepflicht nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG aufgenommen werden.

Sponsoring hat nach Angaben der Gemeinde Lippetal eine eher untergeordnete Bedeutung. Für den Umgang mit Sponsoringangeboten hat sich Lippetal noch keine schriftlichen Regelungen gegeben. Dennoch gibt es auch in Lippetal Fallkonstellationen, die aus Sicht der gpaNRW Sponsoringaktivitäten darstellen können. Wir empfehlen der Gemeinde, klare Regelungen und Vorgaben in einer Dienstanzweisung zu treffen, um Sponsoring zu ermöglichen, ohne dass dabei der Anschein von Korruption erweckt wird.

Die Analyse der Baumaßnahmen aus den Jahren 2020 bis 2022 zeigt, dass in der Gemeinde Lippetal die Abweichungen vom Auftragswert deutlichen Schwankungen unterworfen sind. Im

Vergleichsjahr 2022 sind die Abweichungen mit 11,52 Prozent in Lippetal höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. In den beiden Vorjahren waren die Abweichungen deutlich geringer. Auftragsänderungen haben in der Gemeinde Lippetal einen spürbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen. Vergleichsweise wenige Abweichungen werden dabei über formelle Nachtragsaufträge abgewickelt. Die Gemeinde Lippetal sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen systematisch analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen. Eine verbindliche Beteiligung der zentralen Vergabestelle vor der Entscheidung über Nachtragsaufträge kann zudem die Rechtssicherheit steigern.

Die Betrachtung ausgesuchter Vergabeverfahren zeigt, dass die Gemeinde Lippetal die gesetzlichen und die internen Vorgaben in den Vergabeverfahren einhält. Die Dokumentation der Fachämter über Entscheidungen und die Prüfung der Angebote kann noch optimiert werden. Die Gemeinde sollte zur Steigerung der Transparenz im Vergabeverfahren die Bietenden mit der Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes darüber aufklären, wie neben der Gewichtung die Bewertung der Zuschlagskriterien erfolgt.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Gemeinde Lippetal 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.

3.3 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.

3.3.1 Organisatorische Regelungen

➔ Feststellung

Die Gemeinde Lippetal hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Mit der Dienstanweisung Vergabe hat sie verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt. In einzelnen Punkten sollte die Dienstanweisung aktualisiert werden.

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

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

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

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle nutzen. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe

und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

3.3.1.1 Vergaberegelerwerk

Die Gemeinde Lippetal hat zur Regelung des Vergabewesens die „Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren“ (DA Vergabe) erlassen. Für die Maßnahmen im Betrachtungszeitraum gilt die DA Vergabe vom 10. August 2020. Sie wurde durch die aktualisierte DA Vergabe vom 01. April 2022 ersetzt. Gemäß Ziffer 1.2 gilt die DA auch für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen.

Die Gemeinde Lippetal hat entsprechende Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart festgelegt. Für Bauleistung im Unterschwellenbereich sind gemäß der ab April 2022 gültigen DA Vergabe demnach

- Direktaufträge bis 25.000 Euro,
- Freihändige Vergaben bis 100.000 Euro je Gewerk und 200.000 Euro für den Gesamtauftragswert,
- Beschränkte Ausschreibungen bis 1.000.000 Euro je Gewerk und 2.000.000 Euro (1.250.000 Euro) für den Gesamtauftragswert sowie
- öffentliche Ausschreibungen ab 1.000.000 Euro bis zum Erreichen des EU-Schwellenwertes

möglich.

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensweise verwendet die Gemeinde Lippetal die Formulare aus dem Vergabehandbuch des Landes NRW²⁵.

3.3.1.2 Zentrale Vergabestelle

Die Gemeinde Lippetal hat zur Abwicklung ihrer Vergabemaßnahmen bereits seit 2014 eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Diese ist organisatorisch in der Finanzverwaltung angesiedelt. In der Einführungsphase hat die ZVS die Aufgaben einer Vergabestelle zunächst in Kooperation mit dem Bauamt übernommen. Zum Prüfungszeitpunkt ist die ZVS hingegen für alle Vergabemaßnahmen zuständig. Aus Gründen der Korruptionsprävention bewerten wir die Regelung zur vollständigen Abwicklung der Vergabeverfahren durch die ZVS positiv.

Die ZVS ist regulär mit einer halben Stelle besetzt. Bei Abwesenheit der Stelleninhaberin ist eine Vertretung durch einen Mitarbeiter aus dem Steueramt gewährleistet. Die Mitarbeitenden der ZVS bilden sich regelmäßig fachlich fort. Auch die mit den Vergabemaßnahmen betrauten Beschäftigten aus den Fachämtern bilden sich im regelmäßig Vergaberecht fort.

²⁵ Vergabehandbuch für die Durchführung von kommunalen Bauaufgaben in Nordrhein-Westfalen (KVHB NRW) sowie Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen (VHB NRW)

Die DA Vergabe regelt die Zuständigkeiten zwischen der zentralen Vergabestelle und den Fachämtern. Die Aufgaben der ZVS führt die DA Vergabe dezidiert auf. Danach ist die ZVS anfangen von der Wahl des Vergabeverfahrens beziehungsweise der Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren bis zur Erteilung des Auftrages zuständig. Darüber hinaus führt sie die Vergabedatenbank und erstellt Statistiken.

Gemäß Ziffer 8 der DA Vergabe sind alle Ausschreibungs- und Vergabeverfahren über die zentrale Vergabestelle abzuwickeln. Die zentrale Vergabestelle der Gemeinde Lippetal veröffentlicht Vergabemaßnahmen ab 25.000 Euro netto Auftragswertschätzung elektronisch über eine Vergabeplattform, was wir ausdrücklich aus Gründen der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention befürworten.

Entgegen der Regelungen nach 8.2 der DA Vergabe fertigt nach Angaben der Gemeinde nicht die ZVS das Auftragsschreiben. In der Praxis erstellen dieses die Fachämter und geben es der ZVS zur Kenntnis und Gegenzeichnung. Rechtsverbindlich unterzeichnet wird das Auftragschreiben schließlich durch den Bürgermeister. Durch das mehr Augenprinzip ist die Korruptionsprävention sichergestellt.

➔ **Empfehlung**

Die vorgegebene Regelung der Dienstanweisung Vergabe und der tatsächliche Arbeitsprozess zur Fertigung des Auftragsschreibens sollten übereinstimmen. Ggf. sollte die Gemeinde Lippetal die Formulierung der Dienstanweisung an den tatsächlichen Ablauf anpassen.

3.3.1.3 Vergabemanagementsoftware

Zur Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren bedient sich die ZVS seit 2018 einer Vergabemanagementsoftware (VMS). Die Planungsunterlagen sowie die Dokumente zur Maßnahmenbegleitung führen die Fachbereiche im Wesentlichen in Papierform. Sie ist deshalb lediglich in der Akte zur Baumaßnahme enthalten. Das Bauamt nutzt zwar eine eigene Software zur Erstellung der Leistungsverzeichnisse und zur Dokumentation. Die Software ist allerdings als eine Insellösung konzipiert. Über eine Schnittstelle zur VMS verfügt sie nicht.

Mischformen, also Hybridakten wie sie zurzeit in der Gemeinde Lippetal 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 Gemeinde dadurch gewährleisten, dass sie die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung ebenfalls der digitalen Vergabeakte zuordnet. Hierzu gehören beispielsweise die schriftliche Kommunikation zwischen Auftragnehmenden und der Auftraggeberin, Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist auch bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor oder sie müssten ggf. eingescannt werden. Ein weiterer Vorteil der vollständigen digitalen Aktenführung ist, dass die Vorgänge auch jederzeit aus dem Homeoffice bearbeitet werden können.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Lippetal sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um die erforderliche Dokumentation an zentraler Stelle zu bündeln und Medienbrüche zu vermeiden. Sie sollte prüfen, ob die Fachämter dazu einen Zugang zur Vergabesoftware erhalten können.

Die Gemeinde Lippetal plant den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) für die Verwaltung. Damit sollen zukünftig alle Vorgänge der Kommune digitalisiert und archiviert werden. Die Archivierung der Vergabeverfahren sowie die Dokumentation der Maßnahmen in den Fachämtern kann dann auch über das DMS erfolgen. Insofern hat die Gemeinde zukünftig die Möglichkeit, das Vergabeverfahren entweder vollständig in der VMS zu dokumentieren und anschließend in das DMS zu überführen oder die Vergabeakte vollständig im DMS zusammenzuführen. Beide Varianten eignen aus Sicht der gpaNRW zur Dokumentation der Vergabeverfahren.

Eine spezielle Vergabemanagementsoftware bietet darüber hinaus noch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bietenden-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung sowie eine rechtssichere Steuerung des Workflows. Auch umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling sind über die meisten Softwarelösungen möglich. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungsbeträgen.

Die Organisation des Nachtragswesens betrachten wir unter Ziffer 3.6.2.

3.3.1.4 Wettbewerbsregister

Im Bereich des Vergabewesens hatten die öffentlichen Auftraggeber durch das KorruptionsbG alte Fassung weitere Verpflichtungen. So war bis zum 31. Mai 2022 entsprechend § 8 KorruptionsbG vorgeschrieben, vor Erteilung eines Auftrages mit einem bestimmten Auftragswert eine Anfrage beim Vergaberegister des Landes NRW zu stellen. Es wurde abgefragt, ob Eintragungen hinsichtlich des zu beauftragenden Bieters vorlagen. Das konnten beispielsweise Vergabeausschlüsse oder Verfehlungen sein. Diese Verpflichtung galt für Liefer- und Dienstleistungsaufträgen über 25.000 Euro und bei Bauleistungen mit mehr als 50.000 Euro Auftragswert. Diese Informationen dienten dazu, ggf. einen Vergabeausschluss zu begründen.

Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)²⁶ ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)²⁷ vor der Erteilung eines Zuschlags zu einer Abfrage beim Wettbewerbsregister verpflichtet. Dieses gilt für Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer.

Mit der Einführung des Wettbewerbsregisters am 01. Juni 2022 ersetzte man die bisher bestehenden Abfragepflichten. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern,

²⁶ Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG) vom 18. Juli 2017 zuletzt geändert durch Art. 78 GV. 10. August 2021

²⁷ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.07.2022 (BGBl. I S. 1214) m.W.v. 29.07.2022

wird es für sie noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Gemäß Ziffer 8.2 der DA Vergabe ist es die Aufgabe der ZVS, diese Anfragen zu stellen. Einen Zugang zum Wettbewerbsregister hat die Gemeinde beantragt, aber zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erhalten.

Die Gemeinde Lippetal stellt die vorgeschriebenen Anfragen zur Prüfung der Eignung der Bieter bislang nicht direkt beim Vergaberegister oder beim Gewerbezentralregister. Die ZVS nutzt dazu die zentrale Bieterdatenbank des Kreises Soest. In dieser werden alle vorliegenden Informationen zu den Bieterinnen für die kreisangehörigen Kommunen und die Kreisverwaltung vorgehalten. Nach Angaben der Gemeinde werden die Daten zu den Bieterinnen in regelmäßigen Abständen aktualisiert.

Grundsätzlich sollte die Gemeinde darauf achten, dass Auszüge aus dem Gewerbezentralregister nicht älter als drei Monate sind. Bezüglich der Wettbewerbsregisterabfrage ist eine Frist von zwei Monaten in § 6 Abs. 1 WRegG geregelt („Auf eine erneute Abfrage bei der Registerbehörde kann der Auftraggeber verzichten, wenn er innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat.“).

Die Angaben der DA der Gemeinde sind nach der Novellierung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 zudem veraltet. Anstelle des Hinweises auf das KorruptionsbG sollte die Gemeinde nun auf die Einholung von Auskünften aus dem Wettbewerbsregister abstellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte die Angaben zu den Registerauskünften in der Dienstanweisung aktualisieren und an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen.

3.3.2 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.²⁸

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lippetal verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der Vergabeverfahren findet nicht statt.

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

²⁸ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Rechnungsprüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen und Abweichungen vom Auftragswert beteiligen.

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.²⁹ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge³⁰ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Die **Gemeinde Lippetal** beauftragt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung ihrer Jahresabschlüsse. Darüber hinaus ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht mit weiteren Aufgaben einer klassischen Rechnungsprüfung wie zum Beispiel der Prüfung der Vergaben von der Gemeinde Lippetal betraut. Der Rechnungsprüfungsausschuss tagt im Regelfall einmal jährlich. Unterlagen wie zum Beispiel einzelne Vergabeakten werden von diesem bislang nicht angefordert bzw. eingesehen. Die Möglichkeit einer tiefergehenden Einbindung zur Prüfung von Vergabemaßnahmen wird derzeit durch die Gemeinde evaluiert.

Bei größeren oder komplexeren Vergaben arbeitet die Gemeinde mit externen Anwaltskanzleien zusammen und holt sich dort die Unterstützung in Rechtsfragen. Darüber hinaus hat sich die Gemeinde Lippetal einer Beschaffungsgemeinschaft angeschlossen. Hierüber werden beispielsweise Feuerwehrfahrzeuge angeschafft.

Die öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit zu erfüllen (75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). So ist es Ziel, die beste Leistung bzw. das beste Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten. Diese Vorgehensweise stellt sicher, möglichst wenig Steuergelder für die Einkäufe bzw. Maßnahmen der Kommune aufzuwenden. Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten. Dieses umfassende Rechtsgebiet ist besonders in den vergangenen Jahren einer hohen Änderungsdynamik unterworfen. Dieser Umstand macht es den mit den Vergaben beauftragten Bediensteten nicht einfach, die Vergabeverfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig werfen die Verfahren Rechtsfragen auf, die weitere rechtliche Beratungen erfordern.

Ein rechtmäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sie die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt. Die Prüfung der Vergabemaßnahmen durch eine sachkundige Person oder Stelle kann die Einhaltung dieser Vorgaben sicherstellen. Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten. Schließlich ist der Aufgabenbereich des Vergabewesens mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden.

²⁹ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

³⁰ 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.

Treten bei den Vergaben Verstöße auf, können diese das Vertrauen in die Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung nachhaltig beschädigen. Verfehlungen können zudem finanzielle Konsequenzen haben. Beispielhaft weisen wir in diesem Zusammenhang auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln hin. Die Zuwendungsgebenden binden dabei die Mittelvergabe regelmäßig an konkrete vergaberechtliche Vorgaben. Hält die Gemeinde diese nicht ein, drohen bei einer Überprüfung anteilige bis vollständige Rückforderungen der Fördermittel. Dies kann zu einer schwerwiegenden Belastung der Haushaltssituation führen.

Im Interesse der Gemeinde und zum Schutz der Beschäftigten ist daher eine fachliche Prüfung der Vergabeverfahren sinnvoll. Einige Kommunen kooperieren deshalb im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit mit der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises oder einer anderen Kommune. Teilweise werden auch punktuell Kooperationen mit der örtlichen Rechnungsprüfung einer anderen Kommune bei größeren oder bedeutsamen Projekten vereinbart.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabeprüfung angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für notwendig. Darüber hinaus ist die Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten, denn der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer besonders erhöhten Korruptionsgefahr verbunden. Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

→ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Lippetal die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit kann dafür eine Möglichkeit sein.

3.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lippetal hat keine Regelung zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung dazu gibt es nicht. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regelungsdichte verbessern. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG³¹ 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.

Die **Gemeinde Lippetal** verfügt über keine internen Regelungen zur Korruptionsprävention. Sie bedient sich zur Information der Beschäftigten dem unmittelbaren Wortlaut des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Weitergehende eigene Regelung hat die Gemeinde bislang nicht erstellt. Zur Qualitätssicherung dient nach Ansicht der Gemeinde auch der Bericht des Wirtschaftsprüfers bei der Jahresprüfung unter dem Gesichtspunkt Interne Kontrollsysteme (IKS).

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Zur individuellen Festlegung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kommune bietet sich das Instrument der Gefährdungsanalyse an. Wenn die Gemeinde ihre Korruptionsprävention verbessern will, sollte sie mit einer Gefährdungsanalyse starten und dadurch die Basis für alles Weitere legen. Diese sollte zur erstmaligen Festlegung der betroffenen Bereiche und in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderen Anlass durchgeführt werden. Bezieht man die Bediensteten direkt mit ein, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer Gefährdungsanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?

³¹ 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)

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte, wie beabsichtigt, zeitnah eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete und Arbeitsplätze durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.

Die DA Vergabe der Gemeinde Lippetal regelt die Aspekte, die aus vergaberechtlicher Sicht für die Korruptionsprävention relevant sind. Daneben sind einzelne Regelungen in anderen Dienst-anweisungen und Satzungen enthalten. So regelt die Hauptsatzung die grundsätzliche Entscheidungshoheit des Rates bei Grundstücks-Kaufverträgen. Die Regelungen zu Unterschriftsbefugnissen gewährleisten das Vier-Augen-Prinzip ab bestimmten Auftragswerten. Bei der Entgegennahme von Vergünstigungen, Sachwerten und Geschenken verlässt sich die Gemeinde auf die geübte Praxis.

Die o.a. Ausführungen zum Vier-Augen-Prinzip beziehen sich bislang nur auf die Durchführung von Vergabeverfahren sowie auf Vertragsverfahren über Immobilien- oder Grundstücks-An- und -Verkäufe. Gemäß § 11 KorruptionsbG soll aber in allen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten nach dem Vier-Augen-Prinzip verfahren werden. Der gesetzliche Auftrag ist somit weitergefasst als und sollte entsprechend in einer Dienst-anweisung geregelt werden.

Als Service bietet die gpaNRW eine Muster-Dienst-anweisung Korruptionsprävention auf ihrer Homepage an³². An dieser kann sich die Gemeinde Lippetal für die Überarbeitung ihrer Dienst-anweisung orientieren. Nach Angaben der Verwaltung soll eine Dienst-anweisung dazu vorbereitet werden.

Für eine ausreichende Korruptionsprävention sind zudem verbindliche Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen notwendig. Schon aus dem Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) und dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) ergibt sich ein grundsätzliches Verbot, Vergünstigungen anzunehmen. Eine Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen ermöglicht. Die Gemeinde Lippetal sollte zum Schutz ihrer Mitarbeitenden solche verbindlichen Regelungen treffen.

³² <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienst-anweisung-korruptionspraevention>

Eine große Unsicherheit entsteht für Bedienstete, die einen Korruptionsverdachtsfall entdecken. Auch hierzu hat die Gemeinde Lippetal keine Regelungen getroffen. Um die zwangsläufig entstehende Hemmschwelle so gering wie möglich zu halten, sollte die Kommune daher eindeutige Regelungen treffen, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist.

Eine Korruptionsschutzbeauftragte bzw. einen Korruptionsschutzbeauftragten hat die Gemeinde bisher nicht ernannt. Korruptionsschutzbeauftragte sind durch regelmäßige Schulungen fachkundige Personen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention. Bei ihnen können Beschäftigte, aber auch Bürgerinnen und Bürger, Korruption und sonstige Rechtsverstöße melden. Folgende Aufgaben nehmen Korruptionsschutzbeauftragte regelmäßig wahr³³:

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

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Gemeinde einen Korruptionsschutzbeauftragten bzw. eine Korruptionsschutzbeauftragte bestellen.

Ferner regelt das KorruptionsbG die Pflicht für die Mitglieder der Gremien der Kommune, Auskünfte über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu erteilen. Die bisherigen Regelungen des § 16 KorruptionsbG sind nun in § 7 des KorruptionsbG enthalten.

In der Gemeinde Lippetal obliegt die Veröffentlichungspflicht nach § 7 KorruptionsbG dem Hauptamt. Dieses holt die relevanten Daten zu Beginn einer jeden Wahlperiode von den Gremienmitgliedern ein. Diese werden darauf hingewiesen, dass Änderungen mitzuteilen sind und jährlich daran erinnert. Der Veröffentlichungspflicht kommt die Gemeinde Lippetal in dem Sinne nach, dass sie einen Hinweis im Amtsblatt schaltet, in dem darüber informiert wird, dass die Unterlagen zu den Dienstzeiten zur Einsicht bereitliegen. Im Sinne der Transparenz könnte die

³³ Aufzählung ist nicht abschließend

Gemeinde Lippetal diese Angaben zudem online im Ratsinformationssystem oder leicht auffindbar auf der Homepage zur Verfügung zu stellen. Diese Vorgehensweise haben wir bei vielen Kommunen bereits vorgefunden.

Die Anzeigepflicht des Bürgermeisters, die sich aus dem bisherigen § 17 KorruptionsbG ergab, ist nun in § 8 des KorruptionsbG geregelt. Über die Nebentätigkeiten nach § 8 KorruptionsbG informiert der Bürgermeister jährlich im Gemeinderat. Die Information wird zusätzlich dem Kreis mitgeteilt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention auch die bereits getroffenen Regelungen zur Veröffentlichungs- und Anzeigepflicht aufnehmen.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie³⁴ mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Auf Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände haben daher viele Kommunen mit der Umsetzung auf den Abschluss der nationalen Gesetzgebung gewartet. Dies trifft auch auf die Gemeinde Lippetal zu.

Das nationale Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) ist am 02. Juni 2023 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und somit zwischenzeitlich in Kraft getreten. Für Kommunen ist das nationale HinSchG als Bundesgesetz jedoch nicht unmittelbar rechtlich relevant. Dafür bedarf es eines entsprechenden Landesgesetzes. Das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG NRW) liegt inzwischen als Entwurf vor. Das Gesetz sieht die Errichtung eines Meldekanals bei Gemeinden ab 10.000 Einwohnern vor. Es ist aber noch nicht in Kraft getreten.

Somit sind die Kommunen derzeit noch nicht verpflichtet, interne Meldestellen nach § 2 des nationalen Hinweisgeberschutzgesetzes einzurichten und zu betreiben.

→ **Empfehlung**

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

3.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der

³⁴ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

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**

Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Gemeinde Lippetal noch keine Rahmenbedingungen gegeben.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Gemeinde Lippetal** hat bislang keine schriftlichen Regelungen zum Umgang mit Sponsoring getroffen. Sponsoring hat in der Gemeinde nach eigenen Angaben eine untergeordnete Bedeutung. Sofern entsprechende Sponsoringleistungen entgegengenommen, werden diese jeweils über einen Vertrag geregelt. Die letzte Sponsoring-Maßnahme liege nach Angaben der Gemeinde schon viele Jahre zurück.

Nach unseren Recherchen hat beispielsweise die Lippetalschule auf ihrem Internetauftritt im Impressum einen Link zu einer Webdesign- und Marketingfirma geschaltet. Daneben listet die Schule diverse „Partner“ auf. Der Gemeinde Lippetal waren diese, aus unserer Sicht als Sponsoringaktivitäten einzuordnenden Veröffentlichungen, nicht bekannt. Zumindest gibt es dazu keine offizielle Beteiligung und Genehmigung des Schulträgers. Das verdeutlicht nach Ansicht der gpaNRW, dass es erforderlich ist, dass sich die Gemeinde klare Regelungen und Vorgaben gibt um Sponsoring zu ermöglichen, ohne dass dabei der Anschein von Korruption erweckt.

Wir halten dafür eine Dienstanweisung für erforderlich, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten sollte:

- Genereller Abschluss eines schriftlichen Sponsoringvertrages,
- zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (die gpaNRW empfiehlt maximal zwei Jahre),
- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Amtes Finanzverwaltung zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,
- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und

- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung³⁵ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine kommunale Dienstanweisung. Die von der gpaNRW als Service angebotene Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention beinhaltet auch dezidierte Regelungen zum Sponsoring und ein Beispiel für eine wertmäßige Zuständigkeitsstaffelung. An diesen Empfehlungen sowie an dem dort als Anlage ausgearbeiteten Muster-Sponsoringvertrag kann sich die Gemeinde für ihre Dienstanweisung orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht.

3.6 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.³⁶ Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

3.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Gemeinde Lippetal im Vergleichsjahr 2022 über dem Median. 2021 war die Abweichungsquote geringer als bei 75 Prozent der anderen Kommunen.

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.

³⁵ RdErl. des Ministeriums des Inneren, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 9. Dezember 2022, MBl.NRW. 2022 Nr. 44, Seite 1033 bis 1074

³⁶ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

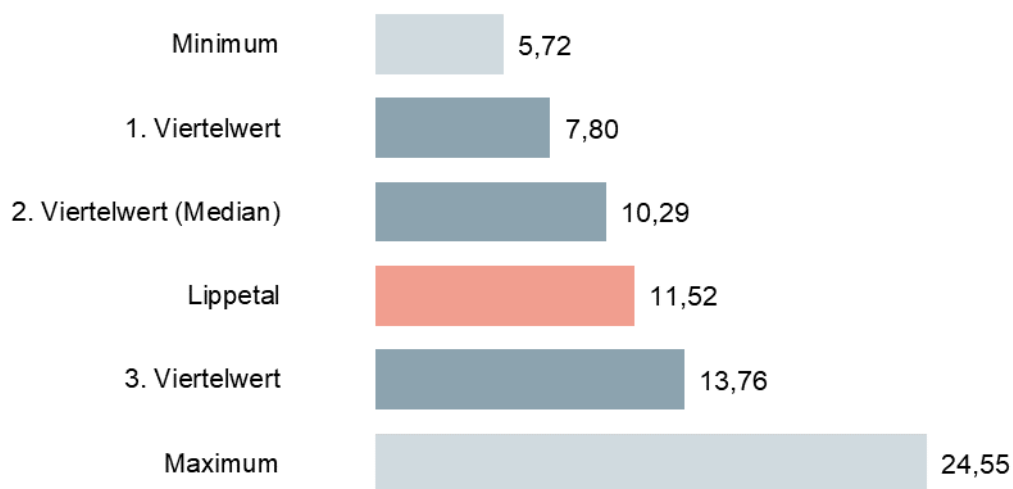
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 10.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.834.153	
Abrechnungssummen	3.028.992	106,87
Summe der Unterschreitungen	35.997	1,27
Summe der Überschreitungen	230.836	8,15

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Gemeinde Lippetal elf Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Alle Aufträge wurden im Wege einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vergeben. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 151.652 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Lippetal damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Lippetal mit 6,16 Prozent deutlich geringere Abweichungen als 2022 und gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Abweichungen.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In der Drei-Jahres-Betrachtung aller 2020 bis 2022 abgerechneten Baumaßnahmen ergibt sich ein Durchschnittswert von knapp 9,43 Prozent.

Im Betrachtungsjahr 2022 sind die Abweichungen vom Auftragswert in der Gemeinde Lippetal demnach höher als in anderen Vergleichsjahren. Von den insgesamt elf abgerechneten Baumaßnahmen werden die Auftragswerte in vier Fällen über- und in sieben Fällen unterschritten. Bei einem Gesamt-Auftragswert von 1,3 Millionen Euro weichen die Abrechnungssummen um insgesamt knapp 152.000 Euro von den Auftragswerten ab. Davon entfallen 135.000 Euro auf Überschreitungen der Auftragswerte. Auftragsänderungen haben in der Gemeinde Lippetal somit nur einen geringen Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Baumaßnahmen. Allerdings wurden nur bei zwei Baumaßnahmen formelle Nachtragsaufträge erteilt. Der Anteil der Nachträge an den Auftragswerten liegt bei nur 0,64 Prozent und ist damit deutlich geringer als bei den meisten Vergleichskommunen.

Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent 2022

Lippetal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
0,64	0,00	0,18	1,33	2,66	8,80

Das kann zum einen auf die nach Angaben der Gemeinde hohe Qualität der erstellten Leistungsverzeichnisse zurückzuführen sein. Es besteht allerdings auch die Möglichkeit, dass Auftragsanpassungen in der Praxis nicht über einen formellen Nachtrag abgewickelt werden, sondern mündlich erteilt werden und lediglich in der Schlussrechnung als Nachtrag aufgeführt oder als Arbeiten im Stundenlohn abgerechnet werden. Der gpaNRW liegen aus der Maßnahmenbetrachtung allerdings keine derartigen Erkenntnisse vor.

Auftragsänderungen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Gemeinde Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt und mit allen Beteiligten im Vorfeld abgestimmt werden. Vielfach werden die Leistungsbeschreibungen von der Gemeinde in Auftrag gegeben und dann von Architektur- bzw. Ingenieurbüros erstellt. Dann sollte die Gemeinde die beauftragten Planer

verstärkt in die Pflicht nehmen, Leistungsbeschreibungen kritisch hinterfragen und für Auftragsänderungen nachvollziehbare Begründungen einfordern. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen bei der Gemeinde.

Getroffene Entscheidungen zu geplanten Baumaßnahmen sollten dann auch im Wesentlichen wie geplant durchgeführt werden. Änderungen im Nachhinein sind vielfach teurer, als wenn sie bereits bei der Planung berücksichtigt worden wären. Darüber hinaus gibt es vergaberechtliche Beschränkungen von Auftragsänderungen und –erweiterungen, die es zu beachten gilt. Erkenntnisreich ist eine Analyse der Gründe für Auftragsänderungen im Nachgang.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen systematisch analysieren. Die daraus gezogenen Erkenntnisse kann sie zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

In der Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 3.7 haben wir zwei Baumaßnahmen näher betrachtet.

3.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lippetal hat Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Eine verbindliche Beteiligung der ZVS bei der Entscheidung über Nachtragsaufträge ist aber nicht ausdrücklich geregelt.

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.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die **Gemeinde Lippetal** bislang nicht eingerichtet. Die Leistungsverzeichnisse sind nach Einschätzung der Gemeinde überwiegend schlüssig und korrekt. Abweichungen vom Auftragswert halten sich in engen Grenzen. Die im Rahmen unserer Überprüfung angeforderten Unterlagen zu ausgewählten Vergabemaßnahmen bestätigen diese Aussage weitgehend.

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen nicht immer jede Unwegsamkeit im Vorfeld ersichtlich ist. Für diese Fälle hat die Gemeinde Lippetal in ihrer Dienstanweisung den Umgang mit Nachträgen geregelt. Nach Ziffer 36.1 sind formale Nachtragsaufträge grundsätzlich erforderlich, sofern bei Liefer- und Dienstleistungen der ursprüngliche Auftragswert um mehr als 20 Prozent und bei Bauleistungen um mehr als 15 Prozent erhöht wird. Das Fachamt hat die sachliche Notwendigkeit von Nachträgen und Auftragsänderungen zu prüfen, zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren. Sofern Nachtragsaufträge erforderlich werden, wird die ZVS eingebunden. Nach Angaben der Gemeinde wird die ZVS bereits in der Beurteilung der Frage, ob ein Nachtrag erforderlich ist, eingebunden. Die Dienstanweisung sieht das hingegen nicht ausdrücklich vor. Wir empfehlen der Gemeinde Lippetal die DA-Vergabe zur ergänzen und die Einbindung der ZVS schon vor Erreichen der Wertgrenzen verbindlich vorzugeben.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte die Vorgaben zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen in ihrer Dienstanweisung weiter konkretisieren. Sie sollte die Beteiligung der zentralen Vergabestelle bei allen Auftragsanpassungen verbindlich festlegen.

3.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Gemeinde Lippetal die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Gemeinde Lippetal liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Gemeinde Lippetal hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Mit der Dienstanweisung Vergabe hat sie verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt. In einzelnen Punkten sollte die Dienstanweisung aktualisiert werden.	100	E1.1	Die vorgegebene Regelung der Dienstanweisung Vergabe und der tatsächliche Arbeitsprozess zur Fertigung des Auftragsschreibens sollten übereinstimmen. Ggf. sollte die Gemeinde Lippetal die Formulierung der Dienstanweisung an den tatsächlichen Ablauf anpassen.	102
			E1.2	Die Gemeinde Lippetal sollte auf eine vollständig digital geführte Maßnahmenakte hinwirken, um die erforderliche Dokumentation an zentraler Stelle zu bündeln und Medienbrüche zu vermeiden. Sie sollte prüfen, ob die Fachämter dazu einen Zugang zur Vergabesoftware erhalten können.	103
			E1.3	Die Gemeinde Lippetal sollte die Angaben zu den Registerauskünften in der Dienstanweisung aktualisieren und an die Vorgaben zur Wettbewerbsregisteranfrage anpassen.	104
F2	Die Gemeinde Lippetal verfügt über keine örtliche Rechnungsprüfung. Eine regelmäßige fachliche Prüfung der Vergabeverfahren findet nicht statt.	104	E2	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen, zur Sicherstellung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte die Gemeinde Lippetal die Voraussetzungen für eine verbindliche und regelmäßige Vergabeprüfung schaffen. Die Inanspruchnahme einer örtlichen Rechnungsprüfung im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit kann dafür eine Möglichkeit sein.	106
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Gemeinde Lippetal hat keine Regelung zur Korruptionsprävention getroffen. Eine Dienstanweisung dazu gibt es nicht. Diese könnte die Übersichtlichkeit der präventiven Schutzmaßnahmen zur Korruptionsabwehr und die Regeldichte verbessern. Eine Schwachstellenanalyse zur Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche wurde bislang nicht durchgeführt.	106	E3.1	Die Gemeinde Lippetal sollte, wie beabsichtigt, zeitnah eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete und Arbeitsplätze durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Gemeinde die Bediensteten möglichst aktiv befragen und einbinden.	108

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Gemeinde Lippetal sollte eindeutig regeln, an welche Stelle und wie die Bediensteten einen Korruptionsverdachtsfall mitzuteilen haben. Als zentrale Ansprechperson sollte die Gemeinde einen Korruptionsschutzbeauftragten bzw. eine Korruptionsschutzbeauftragte bestellen.	109
			E3.3	Die Gemeinde Lippetal sollte in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention auch die bereits getroffenen Regelungen zur Veröffentlichungs- und Anzeigepflicht aufnehmen.	110
			E3.4	Die Gemeinde Lippetal sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	110
Sponsoring					
F4	Für mögliche Sponsoringangebote hat sich die Gemeinde Lippetal noch keine Rahmenbedingungen gegeben.	111	E4	Die Gemeinde Lippetal sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht.	112
Nachtragswesen					
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Gemeinde Lippetal im Vergleichsjahr 2022 über dem Median. 2021 war die Abweichungsquote geringer als bei 75 Prozent der anderen Kommunen.	112	E5	Die Gemeinde Lippetal sollte die Auftragsanpassungen und Nachträge der Baumaßnahmen systematisch analysieren. Die daraus gezogenen Erkenntnisse kann sie zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.	115
F6	Die Gemeinde Lippetal hat Regelungen zu Nachträgen in ihrer Dienstanweisung getroffen. Eine verbindliche Beteiligung der ZVS bei der Entscheidung über Nachtragsaufträge ist aber nicht ausdrücklich geregelt.	115	E6	Die Gemeinde Lippetal sollte die Vorgaben zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen in ihrer Dienstanweisung weiter konkretisieren. Sie sollte die Beteiligung der zentralen Vergabestelle bei allen Auftragsanpassungen verbindlich festlegen.	116
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Gemeinde Lippetal hält die gesetzlichen und die internen Vorgaben in den Vergabeverfahren ein. Die Einbindung der zentralen Vergabestelle unterstützt die rechtssichere Abwicklung der Verfahren.	116	E7.1	Die Gemeinde sollte zur Steigerung der Transparenz im Vergabeverfahren die Bietenden mit der Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes darüber aufklären, wie neben der Gewichtung die Bewertung der Zuschlagskriterien erfolgt.	116

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.2	Die Gemeinde Lippetal sollte in allen Vergabeverfahren die fachliche und wirtschaftliche Prüfung der Angebote gemäß § 25 Abs. 3 VOB/A durchführen und dokumentieren.	116

4. Informationstechnik an Schulen

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik an Schulen

Die IT-Ausstattung der Schulen in der **Gemeinde Lippetal** befindet sich quantitativ und qualitativ auf einem sehr hohen Niveau. Sie resultiert aus einer fundierten Steuerung des Schulträgers. Lippetal hat hierzu die pädagogischen Anforderungen der Schulen in einem Medienentwicklungsplan zusammengefasst und mit Meilensteinen festgeschrieben. Damit sind grundsätzlich gute Grundlage für die Digitalisierung der Schulen vorhanden.

Die Lippetaler Schulen sind mit einer guten Performance an das Internet angebunden. Zudem stellt die Gemeinde ihnen moderne Präsentationstechniken zur Verfügung. Auch die Ausstattung mit IT-Endgeräten ist weit vorangeschritten. Die geplanten Ausstattungsquoten sind sowohl an den Grundschulen, als auch an der Gesamtschule, nahezu erreicht.

Mit wenigen Ausnahmen hat die Gemeinde einen zentralen und vollständigen Überblick über die IT-Ausstattung ihrer Schulen. Aktuell prüft sie die vorhandenen Inventarlisten noch auf Vollständigkeit. Nach Abschluss der Überprüfung steht ihr damit ein weiteres Steuerungsinstrument zur Verfügung. Hieran lassen sich beispielsweise Soll-Ist-Vergleiche durchführen. Dies hilft bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Schul-IT. Ferner unterstützt es bei der Planung der weiteren Digitalisierung.

Die im Ausstattungs- und Medienentwicklungsprozess zu beachtenden Regelungen und Vorgaben legt die Gemeinde Lippetal nicht verbindlich fest. Ihr pragmatisches Vorgehen stellt aufgrund fehlender dokumentierter Abläufe und Vorgaben hohe Anforderungen an die beteiligten Personen.

Optimierungspotentiale sehen wir hinsichtlich der IT-Sicherheitsstrukturen. Sie beziehen sich insbesondere auf technische Aspekte im Bereich der Serverräume sowie auf die Sicherheit der mobilen Endgeräte.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

4.3 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?

4.3.1 IT-Steuerung

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

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

➔ Feststellung

Teilweise nur informell festgelegten Regelungen und Vorgaben können in Lippetal grundsätzlich eine wirtschaftliche und sichere IT-Steuerung erschweren.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.

- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support³⁷, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Die **Gemeinde Lippetal** ist Schulträger von drei Grundschulen und einer Gesamtschule.

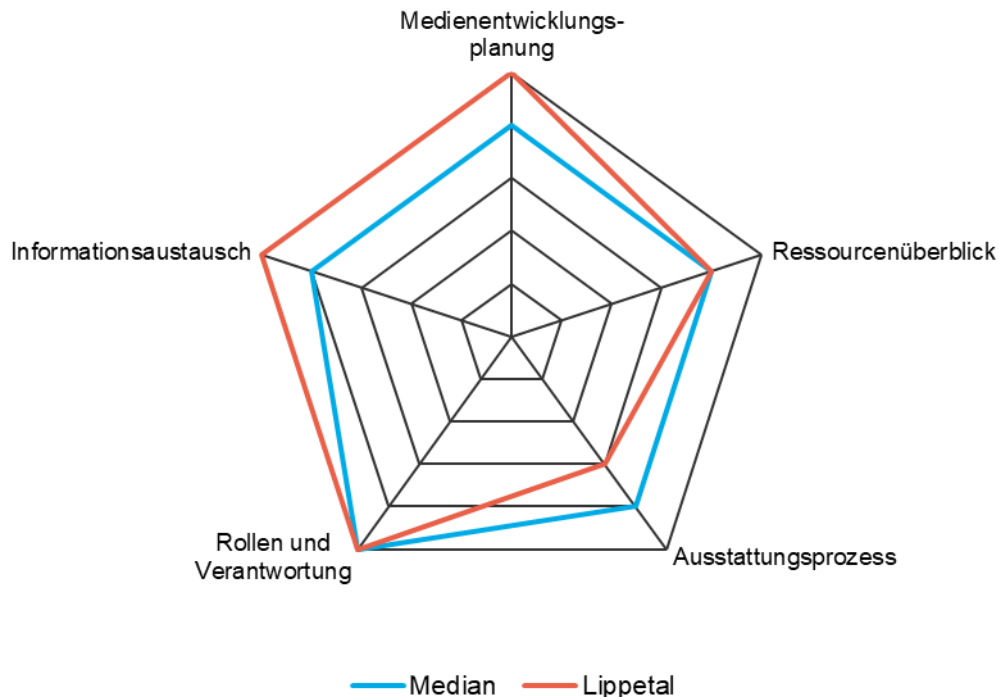
Schulen der Gemeinde Lippetal

Schule	Klassen	Schüler/innen
KG St. Stephanus-Schule	4	99
KG St. Ida-Schule	10	215
KG St. Ludgerus-Schule	7	131
Gesamtschule Lippetalschule	34	872
Summe	55	1.317

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

³⁷ 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 Problembeseitigung

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



Mit Ausnahme des Ausstattungsprozesses liegen die einzelnen Anforderungen am Median oder sind deutlich stärker ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Für die Digitalisierung an ihren Schulen hat die Gemeinde Lippetal, wie auch viele andere Kommunen dieser Größenordnung, teils pragmatische Ansätze gewählt. Aus Sicht der gpaNRW bieten die in Lippetal vorhandenen Vorgaben zwar insgesamt eine geeignete Grundlage für die vielfältigen Nutzungsszenarien von IT-Ausstattung im pädagogischen Alltag und den damit verbundenen Anforderungen an Wartung und Pflege der IT-Infrastruktur. Die fehlende Formalisierung von Prozessen und Regelungen kann allerdings den wirtschaftlichen und sicheren Betrieb der Schul-IT beeinträchtigen. Er ist stark von den beteiligten Akteuren abhängig.

Die Schulen der Gemeinde Lippetal haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten beschrieben. Der Schulträger hat diese als Ergebnis eines Medienentwicklungsprozesses in eine schulübergreifende Strategie, einen Medienentwicklungsplan, münden lassen. Der Medienentwicklungsplan ist in Zusammenarbeit mit der Südwestfalen-IT (SIT) entstanden. Er liegt für die Jahre 2020 bis 2023 vor.

Der Medienentwicklungsplan der Gemeinde Lippetal bildet die fundierte Grundlage für eine vorausschauende Planung. So enthält er Vorgaben zu:

- Netzwerkstruktur,
- IT-Ausstattung,
- Wartung und Support,
- Umsetzung von Maßnahmen.

Die Gemeinde berücksichtigt seine Vorgaben bei der Aufstellung des Haushaltsplans.

Die Ausstattungsstrategie der Gemeinde Lippetal sieht vor, dass an der Gesamtschule Lippetal-schule jeder Schülerin bzw. jedem Schüler ein mobiles Endgerät zur Verfügung steht. Hierzu nutzen die Schülerinnen und Schüler der achten und neunten Klasse sowie der Oberstufe eigene Geräte, sog. bring-your-own-device-Geräte (BYOD-Geräte). An den drei gemeindlichen Grundschulen strebt die Gemeinde hingegen eine Ausstattungsquote von 1:2 an. Die von der Gemeinde beschafften Endgeräte stehen an allen Schulen in Form von Klassensätzen zur Verfügung.

Aufgrund der Sofortausstattungsprogramme des Bundes und des Landes wich die Kommune vergangenen Jahren von der eigentlichen Ausstattungsstrategie ab. Sie beschaffte weitere digitale Endgeräte. Den aktuellen Stand der Digitalisierung betrachten wir im folgenden Kapitel noch vertiefend.

Grundsätzlich hat die Gemeinde Lippetal an zentraler Stelle einen vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und gesamte IT-Ausstattungen. Mit Ausnahme weniger Altgeräte sind sie in der Finanzsoftware hinterlegt. Aktuell prüft die Gemeinde die Vollständigkeit der Inventarlisten. Zum Zeitpunkt dieser überörtlichen Prüfung sind diese Arbeiten noch nicht vollständig abgeschlossen. Zukünftig steht der Kommune mit den Inventarlisten aber ein weiteres Steuerungsinstrument zur Verfügung. Hieran kann die Gemeinde Soll-Ist-Vergleiche durchführen. Dies hilft auch bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Schul-IT und unterstützt die weitere Medienentwicklungsplanung.

Der Prozess zur Ausstattung der Schulen ist in Lippetal einheitlich, aber nicht verbindlich geregelt. Die Koordinierung der Beschaffungen erfolgt durch die Hauptamtsleitung. Zum Hauptamt gehören sowohl die gemeindliche IT, als auch die Schulverwaltung. Dieser Aspekt erleichtert die Kommunikation und Koordination. Eigene Anschaffungen durch die Schulen erfolgen nur nach vorheriger Abstimmung mit dem Schulträger.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte den noch nicht ausreichend dokumentierten und schriftlich fixierten Beschaffungsprozess im Medienentwicklungsplan beschreiben und so für alle Beteiligten verbindlich festlegen.

Auch Rollen und Verantwortlichkeiten hat die Gemeinde Lippetal nur informell festgelegt. So wird der First- und Second-Level-Support im Rahmen eines Modellprojektes vor Ort durch die SIT wahrgenommen. Hierzu hat der Mitarbeiter der SIT seinen Arbeitsplatz in der Lippetal-schule. Regelungen hierzu finden sich im aktuellen Medienentwicklungsplan noch nicht.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte bei einer Fortschreibung des Medienentwicklungsplans auch die Rollen und die sich daraus ergebenden Verantwortlichkeiten verbindlich beschreiben.

Abstimmungen zur Digitalisierung ihrer Schulen trifft die Gemeinde Lippetal im Rahmen der mindestens viermal jährlich stattfindenden Schulleiterbesprechungen. Hieran nehmen neben dem Bürgermeister, den Schulen und der Amtsleitung auch Vertreterinnen der Schulverwaltung und der gemeindlichen IT teil. Darüber hinaus finden strategische Planungen auch im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung statt. Neben den oben genannten Beteiligten nimmt daran auch

das Gebäudemanagement teil. Ferner tauschen sich Schulverwaltung, gemeindliche IT und Hauptamtsleitung regelmäßig informell mit den örtlichen Schulen aus.

Neben den pädagogischen Aspekten und finanziellen Rahmenbedingungen sind bei der Medienentwicklungsplanung weitere Aspekte, die für eine erfolgreiche Schul-IT wichtig sind, zu berücksichtigen. Dies sind beispielsweise:

- Gebäudeinfrastruktur,
- IT-Sicherheit,
- Datenschutz,
- Fortbildungsbedarfe.

Seit Gründung der Lippetalschule finden zudem regelmäßige Arbeitskreissitzungen teil. Klassische Themen in den Arbeitskreissitzungen sind unter anderem die Raumsituation und die IT-Ausstattung. Neben der Verwaltung und den Schulen gehören diesem Gremium auch Vertreterinnen und Vertreter der Politik an. Je nach Tagesordnung nehmen beispielsweise auch das Gebäudemanagement oder Vertreter der SIT an den Sitzungen teil.

Nach Angaben der Gemeinde Lippetal kann sie durch das Gremium alle beteiligten Akteure angemessen und frühzeitig in den Medienentwicklungsprozess einbinden.

4.3.2 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.

- ➔ In der Gemeinde Lippetal ist die Digitalisierung an den Schulen sehr weit fortgeschritten. Sie erfüllt alle Voraussetzungen, um den Anforderungen der Schulen auch perspektivisch gerecht zu werden.

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

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine Grundlage bieten - eine möglichst breite Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen bereitstellen,*
- *gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht,*

- *die Personalressourcen bereitstellen, die unter Berücksichtigung der individuellen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Wartung und den Support für die Schul-IT zu sichern.*

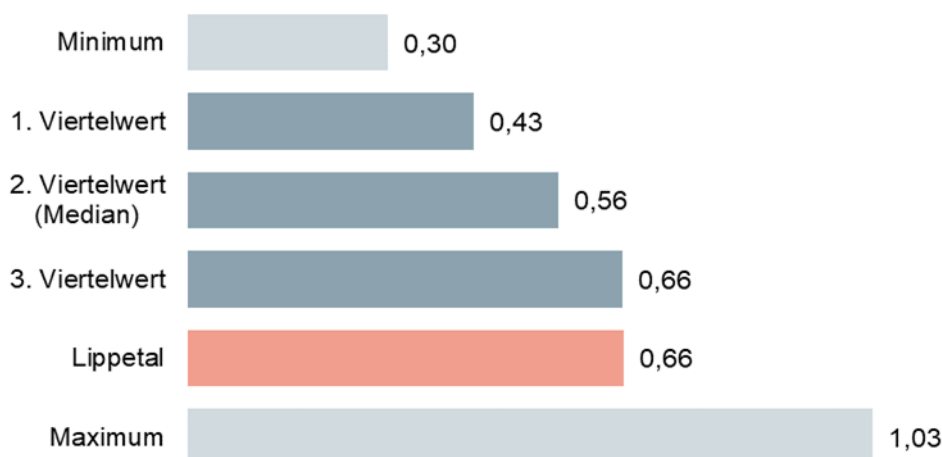
Mit 1.317 Schülerinnen und Schülern handelt es sich in Lippetal um ein vergleichsweise großes Schulumfeld. Die Umsetzung der Medienentwicklungsplanung ist entsprechend herausfordernd. Sie scheint in Lippetal insgesamt gut zu gelingen.

Die Gemeinde Lippetal treibt die Digitalisierung auch durch die konsequente Inanspruchnahme von Fördermitteln konsequent fort.

Die Grundschulen sind mit einer Bandbreite von 300 Mbit/s an das Internet angeschlossen. Der Breitbandanschluss an der Gesamtschule ermöglicht eine Downloadgeschwindigkeit von 1.000 Mbit/s. Damit besitzen die Schulen in Lippetal bereits eine gute Performance, die in allen Klassenräume mittels LAN oder WLAN nutzbar ist.

Die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- oder Lernzwecken eingesetzt werden, stellt sich an den Grundschulen der Gemeinde Lippetal wie folgt dar:

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



Der interkommunale Vergleich berücksichtigt Werte aus 66 Vergleichswerte, die sich wie folgt verteilen:

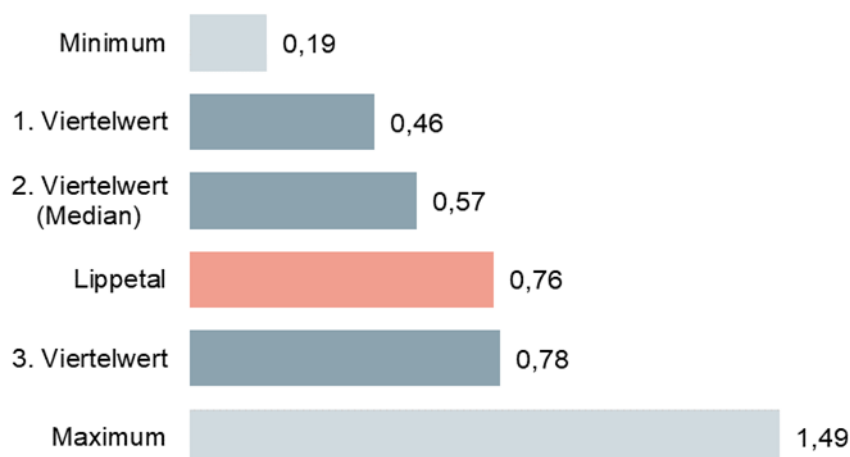


In lediglich 25 Prozent der Vergleichskommunen ist die Zahl der pädagogischen IT-Endgeräten je Schülerinnen und Schüler an den Grundschulen noch höher als in Lippetal. Die Gemeinde verfolgt hier grundsätzlich das Ziel einer 1:2-Ausstattung. Mit einer Ausstattungsquote von über 0,50 Geräten je Schülerinnen und Schüler hat sie dieses Ziel erreicht. Neben den Endgeräten in Form von Klassensätzen stellt die Gemeinde allerdings auch den Lehrerinnen und Lehrern mobile Endgeräte für die pädagogische Arbeit zur Verfügung. Sie sind ebenfalls in der hier dargestellten Kennzahl enthalten.

Während dieser überörtlichen Prüfung beschaffte die Kommune weiterer Tablets für die Bedienung der digitalen Tafeln.

Auch an den weiterführenden Schulen erzielt die Gemeinde Lippetal mit ihrer Gesamtschule ein erfreuliches Ergebnis:

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



Der interkommunale Vergleich enthält 47 Vergleichswerte, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Lippetal gehört an den weiterführenden Schulen zu den 50 Prozent der Kommunen mit der höchsten Anzahl von IT-Endgeräten Pädagogik je Schülerinnen und Schüler. Im Schuljahr 2021/22 sind an der Gesamtschule Lippetalschule 557 schuleigene Tablets und 20 Laptops im Einsatz. Darin sind auch die 94 Lehrer-Tablets enthalten. Die Schule stellt sie für Unterrichtszwecke zur Verfügung.

Darüber hinaus arbeiten inzwischen die Schülerinnen und Schüler der Oberstufe sowie der Jahrgangsstufen acht und neun mit eigenen Geräten (Bring-your-own-device). Hierbei handelt es sich im Schuljahr 2021/22 um 167 iPads. Unter Berücksichtigung dieser Geräte erzielt die Gemeinde Lippetal bereits nahezu die angestrebte 1:1 Ausstattung.³⁸

Die mobilen pädagogischen Endgeräte im gemeindlichen Eigentum stehen sowohl an den Grundschulen, als auch an der Gesamtschule als Klassensätze zur Verfügung. Sie sind aktuell maximal drei Jahre alt. Damit befinden sie sich innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir die eingesetzten Präsentationsgeräte.

Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden modernen Präsentationsgeräten, wie großformatigen Bildschirmen, interaktiven Whiteboards oder Beamern. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Gemeinde Lippetal hier wie folgt:

³⁸ Unter Berücksichtigung der BYOD-Geräte beträgt die Ausstattungsquote mit pädagogisch genutzten Endgeräten 96 Prozent.

Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Lippetal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	1,76	0,00	0,04	0,42	1,12	1,76	66
Beamer	0,14	0,00	0,05	0,17	0,47	1,67	66
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,02	0,38	1,90	66
Dokumen-tenkameras und Visuali-zer	0,00	0,00	0,00	1,13	0,52	1,90	66

Die Gemeinde Lippetal hat sämtliche Unterrichtsräumen ihrer Grundschulen interaktive Whiteboards ausgestattet. In keiner Vergleichskommune sind daher schulklassenbezogen mehr interaktive Tafeln im Einsatz als in Lippetal.

Darüber hinaus ist an den Grundschulen jeweils ein mobiler Beamer vorhanden.

In der weiterführenden Schule stellt sich die Ausstattungsquote wie folgt dar:

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

Geräteart	Lippetal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	0,09	0,00	0,02	0,51	1,20	2,31	47
Beamer	1,59	0,00	0,18	0,38	1,23	2,92	47
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	1,84	47
Dokumen-tenkameras und Visuali-zer	0,00	0,00	0,00	0,06	0,36	3,83	47

Die Lippetalschule setzt nahezu ausschließlich Beamer ein. Die Gemeinde Lippetal gehört daher zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den meisten Beamern je Klasse. Die sehr hohe Ausstattungsquote von über 1,6 Geräten je Klasse begründet sich in der Vielzahl von

Fach- und Differenzierungsräumen an der Lippetalschule. Sie sind Folge einer ausgeprägten und frühzeitig einsetzenden Berufsorientierung. So sieht das pädagogische Konzept neben dem klassischen Unterricht in Klassen auch Arbeitsgemeinschaften und Selbstlernmöglichkeiten vor.

Die Ausstattung mit modernen Präsentationegeräten an den Schulen in der Gemeinde Lippetal ermöglicht durchgehend eine moderne Unterrichtsgestaltung.

Die Gemeinde Lippetal hat den Support an ihren Schulen an die SIT vergeben. Der Mitarbeiter des IT-Schulsupports (First- und second-Level-Support) der SIT ist an der Lippetalschule stationiert. Dies ermöglicht eine kurzfristige Unterstützung. Es kommen moderne IT-Service-Management Methoden zum Einsatz, wie Fernwartung und mobiles Device-Management. Im interkommunalen Vergleich verfolgen 16 Kommunen ein ähnliches Betriebsmodell (Vollservice/hohe Auslagerung).

4.3.3 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 BSI³⁹-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

➔ Feststellung

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen in Trägerschaft der Gemeinde Lippetal weisen Optimierungspotentiale auf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Gemeinde Lippetal** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 54 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

³⁹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

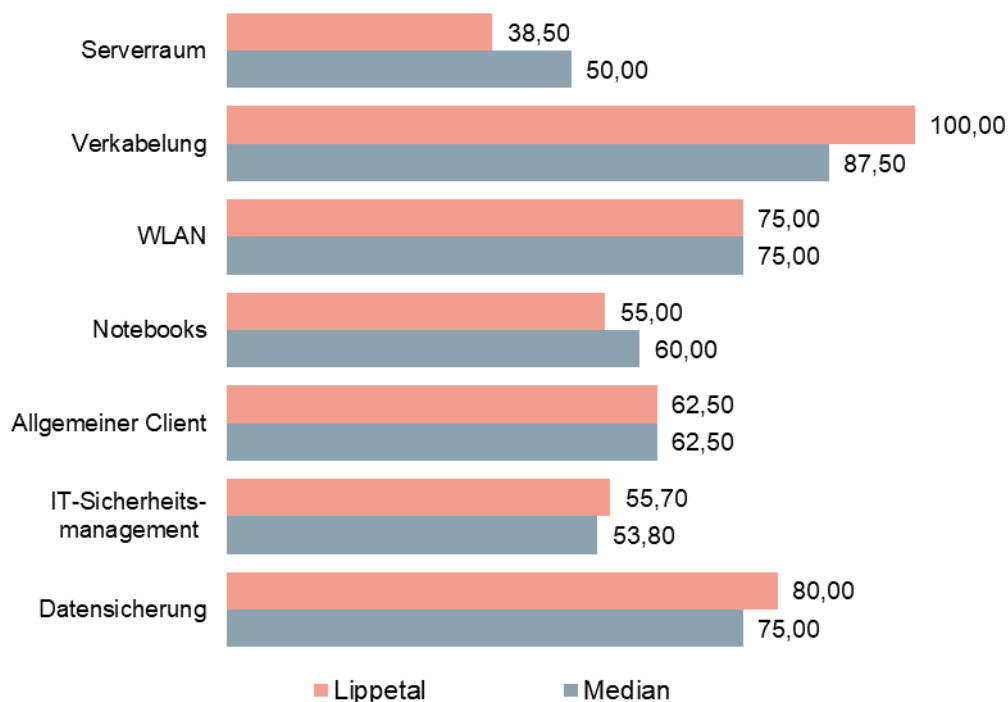
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen, gemessen an den geprüften Aspekten, schwach ausgeprägt. Die Hälfte der geprüften Kommunen erfüllen weniger als 60,6 Prozent unserer geprüften Sicherheitsanforderungen. Der Erfüllungsgrad der Gemeinde Lippetal liegt mit 61,1 Prozent nur leicht oberhalb des Medianwertes.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten, Ergebnisse sind repräsentativ für die vier Schulstandorte der Gemeinde Lippetal. Die einzelnen Gesamterfüllungsgrade liegen zwischen 58,3 Prozent und 63,9 Prozent. Der größte Nachholbedarf besteht insbesondere bei den technischen Aspekten im Bereich der Serverräume sowie bei der Sicherheit der mobilen Endgeräte.

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

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Teilweise nur informell festgelegten Regelungen und Vorgaben können in Lippetal grundsätzlich eine wirtschaftliche und sichere IT-Steuerung erschweren.	100	E1.1	Die Gemeinde Lippetal sollte den noch nicht ausreichend dokumentierten und schriftlich fixierten Beschaffungsprozess im Medienentwicklungsplan beschreiben und so für alle Beteiligten verbindlich festlegen.	102
			E1.2	Die Gemeinde Lippetal sollte bei einer Fortschreibung des Medienentwicklungsplans auch die Rollen und die sich daraus ergebenden Verantwortlichkeiten verbindlich beschreiben.	103
F2	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen in Trägerschaft der Gemeinde Lippetal weisen Optimierungspotentiale auf.	104	E2	Die Gemeinde Lippetal sollte in Kooperation mit ihren Schulen eine umfassende IT-Sicherheitskonzeption erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen konsequent umsetzen.	106

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

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

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Gemeinde Lippetal weist im Betrachtungszeitraum der Jahr 2019 bis 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle aus. Im interkommunalen Vergleich 2021 weist Lippetal somit keinen Fehlbetrag aus. Im Jahr 2022 hat die Gemeinde eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt.

Die Gemeinde Lippetal hält die rechtlichen Bestimmungen nach dem Bestattungsgesetz NRW für ordnungsbehördliche Bestattungen ein. Zudem berücksichtigt Lippetal bei der Ermittlung der zur Bestattung verpflichteten Person die gesetzliche Rangfolge. Auch die Willensbekundung des Verstorbenen bei der Bestattungsart wird von der Gemeinde Lippetal berücksichtigt. Die Gemeinde hat bislang keine Verfahrensschritte für die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung vorgegeben. Diese sollte die Gemeinde Lippetal schriftlich fixieren.

5.2 Inhalt, Ziele und Methodik

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

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

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

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

5.3 Örtliche Strukturen

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

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

In der Gemeinde Lippetal sind keine besonderen Strukturen zu erkennen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen haben könnten. Im Ortsteil Hovestadt befindet sich das einzige Seniorenpflegeheim der Gemeinde. Ein Krankenhaus oder ein Hospiz gibt es in der Gemeinde Lippetal nicht.

Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2019 bis 2021 erfolgten in der Gemeinde Lippetal keine ordnungsbehördlichen Bestattungen. Im Jahr 2022 hat die Gemeinde Lippetal eine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den interkommunalen Vergleich ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Lippetal	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	0,79	1,87	10,02	73

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

5.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

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

5.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

➔ Die Gemeinde Lippetal hält die ordnungsbehördlichen Fristen 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.

Der Ordnungsbehörde der **Gemeinde Lippetal** sind die Fristen gemäß BestG NRW bekannt. Im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung hält die Gemeinde diese ein. Die Ordnungsbehörde hat für die Zeiten außerhalb der allgemeinen Dienstzeiten eine Rufbereitschaft eingerichtet. Die Gemeinde stellt somit sicher, dass die Ordnungsbehörde rund um die Uhr erreichbar ist.

5.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

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

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

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

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

Die **Gemeinde Lippetal** ermittelt die Verpflichteten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) nach der gesetzlichen Rangfolge. Dazu holt die Gemeinde Informationen über das Einwohnermeldeamt oder über das Standesamt des Geburts- oder Heiratsortes ein. Auch Auskünfte über einen Betreuer und weitere Kontaktpersonen nutzt die Gemeinde zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen. Ist diese Vorgehensweise nicht erfolgreich, besichtigt die Gemeinde etwaige Räumlichkeiten des Verstorbenen und stellt persönliche Unterlagen sicher, um zur Bestattung verpflichtete Angehörige zu ermitteln. Die Besichtigung der Räume erfolgt unter Anwesenheit der Polizei oder Beschäftigte einer anderen Behörde. Somit wahrt Lippetal das Vier-Augen-Prinzip. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert Lippetal in einem Vermerk und legt eine Akte für den ordnungsbehördlichen Bestattungsfall an.

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

- Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Sozialleistungsträger, sofern der Verstorbene Sozialleistungen bezogen hat,
- ggfls. Recherche im Internet (u. a. soziale Medien).

5.4.3 Art der Bestattung

- ➔ Die Gemeinde Lippetal berücksichtigt bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen 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 Wahl der Bestattungsart kann in der Praxis mit unterschiedlichen Kosten einhergehen. Dabei hat die Kommune ein Interesse daran, eine möglichst kostengünstige Bestattungsform zu wählen. Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW ist die Erdbestattung sowie die Feuerbestattung mit anschließender Urnenbeisetzung vom Gesetzgeber grundsätzlich als gleichrangige Bestattungsform anzusehen.

Im Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung sieht die **Gemeinde Lippetal** eine Urnenbeisetzung vor. Hat der Verstorbene einen Bestattungswunsch geäußert, berücksichtigt die Gemeinde diesen. Beteiligt sich ein Dritter freiwillig an den Mehraufwendungen für eine Erdbestattung, führt die Gemeinde diese durch.

5.4.4 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.

- ➔ Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2019 bis 2021 hat die Gemeinde keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt.

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

Die **Gemeinde Lippetal** führt bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung in der Regel eine Urnenbestattung durch. Hierbei veranlasst die Gemeinde bei dieser Bestattungsart zunächst nur die Einäscherung. Die Urne verbleibt beim Bestatter, bis die Ermittlung von bestattungspflichtigen Angehörigen abgeschlossen ist. Anders als bei Erdbestattungen ist bei Feuerbestattungen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne notwendig. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Diese Frist reicht in der Regel aus, um den vorrangig Bestattungspflichtigen unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben, die Urnenbeisetzung innerhalb einer angemessenen Frist selbst vornehmen zu lassen (gestreckter Verwaltungszwang).

5.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- ➔ Die Gemeinde Lippetal beabsichtigt, bei ordnungsbehördlichen Bestattungen ihre Kostenansprüche durchzusetzen.

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 Erstattungspflichtigen einfordern. Erstattungsfähig ist der notwendige Mindestaufwand einer Bestattung. Folgende Aufwendungen gelten als ortsübliches Begräbnis in einfacher aber der Würde des Toten entsprechender Art:

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

Die Kosten für die Terminabsprachen mit dem Pfarrer, für die Kapellenbenutzung (Trauerfeier) für Decke und Kissen als Sargausstattung, die Auspolsterung des Sarges und für die Sargbeschläge usw. sind nicht erstattungspflichtig. Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Diese soll den Verwaltungsaufwand abdecken, der durch die veranlasste Bestattung entstanden ist. Der im Jahr 2022 angepasste Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 Euro und 360 Euro.

Die **Gemeinde Lippetal** ermittelt neben den Bestattungspflichtigen nach dem BestG NRW im Bedarfsfall auch zur Kostentragung Verpflichtete (Erben) nach § 1968 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Eine Erstattung der Kosten für eine durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung (veranlasste Ersatzvornahme) durch bestattungspflichtigen Angehörigen erfolgte in Lippetal im Betrachtungszeitraum nicht, da keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt wurden. Gleichwohl wird die Gemeinde Lippetal diese Möglichkeit nach Auskunft der Verwaltung bei zukünftigen Fällen umsetzen. Bei einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall erhebt die Gemeinde nach Aufwand eine Verwaltungsgebühr.

5.5 Verfahrensstandards

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

➔ Feststellung

Die Gemeinde Lippetal hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen 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.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine notwendige Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Aufgabenerledigung. Dies gilt besonders dann, wenn die zu erledigenden Fälle sehr selten vorkommen und somit die damit betrauten Beschäftigten keine Routine in der Fallbearbeitung haben.

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden schriftlich definiert haben:

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

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

Die **Gemeinde Lippetal** hat den Prozess einer ordnungsbehördlichen Bestattung bislang noch nicht schriftlich fixiert. Aus Sicht der gpaNRW geben Checklisten Sicherheit im Ermittlungsverfahren sowie bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung. Gerade in kleineren Kommunen mit geringen Fallzahlen können Checklisten hilfreich sein, um Sachverhalte gleich

zu behandeln. Auch Schulungen für Mitarbeiter sind sinnvoll, um ordnungsbehördliche Bestattungen rechtssicher abzuwickeln. Nach Auskunft der Gemeinde nehmen die Mitarbeiter hieran teil.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lippetal sollte den vorgesehenen Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich festlegen.

5.6 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.

- ➔ Da die Gemeinde Lippetal im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen vornehmen musste, weist sie keinen Fehlbetrag aus.

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

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, 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.

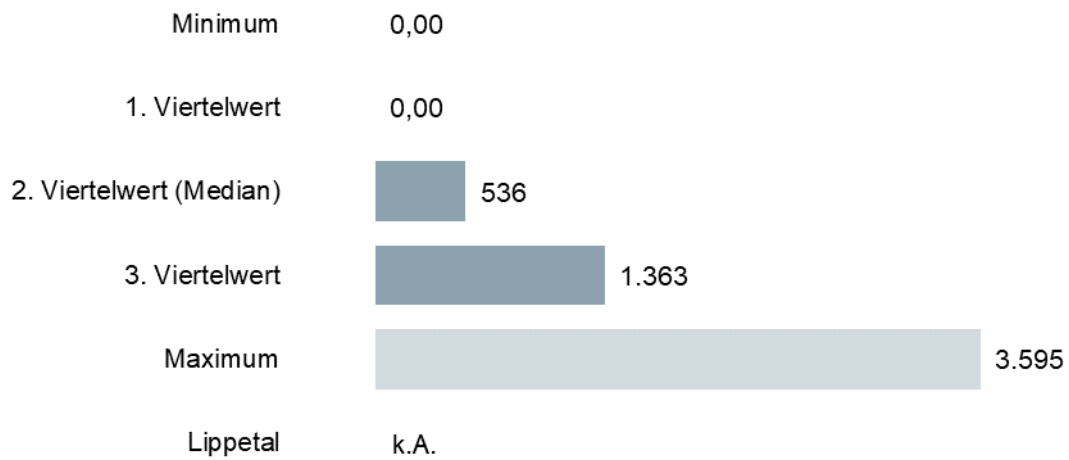
Bislang hat die **Gemeinde Lippetal** die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen noch nicht ausgeschrieben. Vielmehr orientiert sich die Gemeinde an den Vorgaben des Kreissozialamtes bei einer Sozialbestattung.

5.6.1 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.

Da die Gemeinde Lippetal im Vergleichsjahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen vornehmen musste, dient der nachfolgende interkommunale Vergleich zur Information.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



* Die Gemeinde Lippetal hat keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A.).

In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

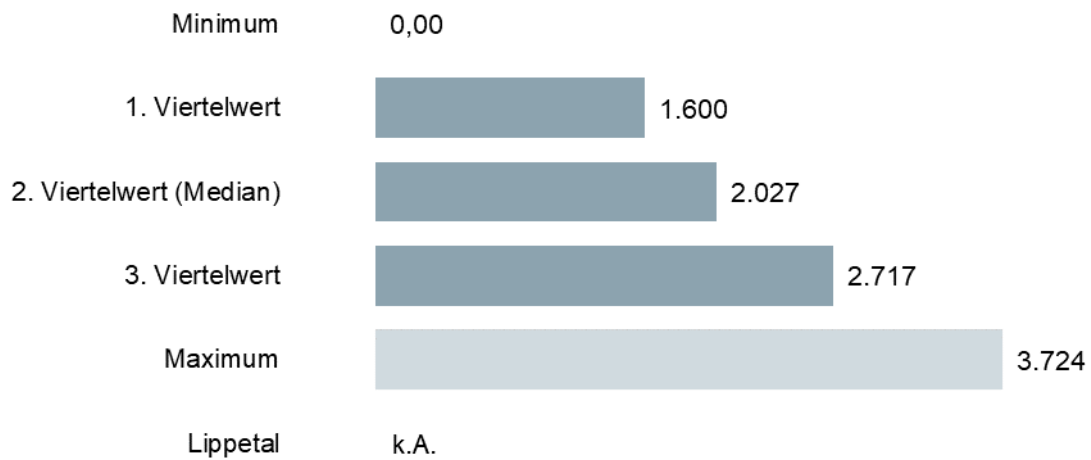


5.6.2 Aufwendungen

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

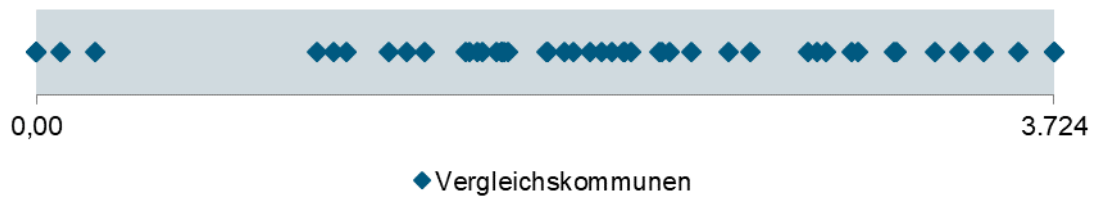
Der nachfolgende interkommunale Vergleich dient daher der Information.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



* Die Gemeinde Lippetal hat keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A).

In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

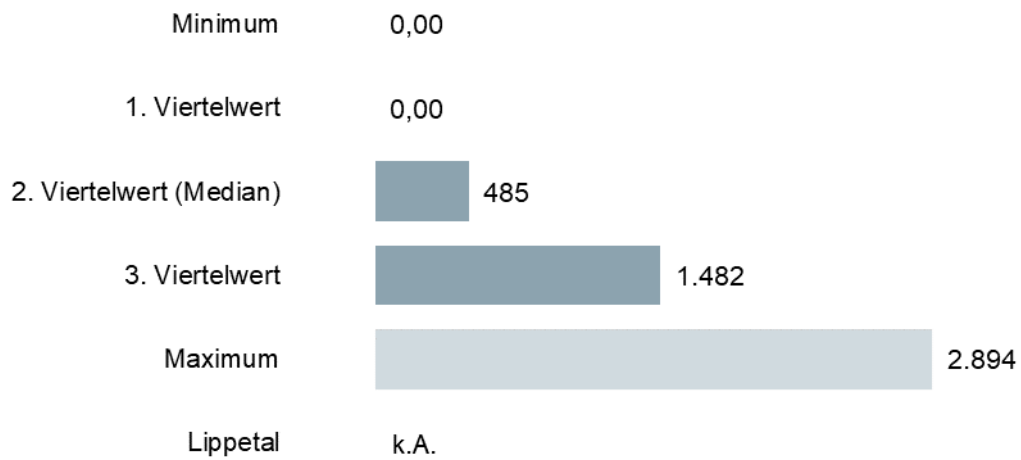


5.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich dient daher zur Information.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



* Die Gemeinde Lippetal hat keine ordnungsbehördliche Bestattung durchgeführt, deshalb keine Angabe (k.A.).

In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F1	Die Gemeinde Lippetal hat den Verfahrensablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung nicht schriftlich erarbeitet.	141	E1	Die Gemeinde Lippetal sollte den Ablauf einer ordnungsbehördlichen Bestattung schriftlich fixieren.	142

➔ 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