

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Lotte im Jahr  
2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lotte	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Lotte	7
0.2.1 Strukturen	7
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	7
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	10
0.5 Prüfungsmethodik	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	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Lotte	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Lotte	32
<b>1. Finanzen</b>	<b>33</b>
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	65

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	66
1.4.4	Fördermittelmanagement	71
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	74
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	81
<b>2.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>90</b>
2.1	Managementübersicht	90
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	91
2.3	Organisation des Vergabewesens	92
2.3.1	Organisatorische Regelungen	92
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	95
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	97
2.5	Sponsoring	99
2.6	Nachtragswesen	100
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	101
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	103
2.7	Maßnahmenbetrachtung	105
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	106
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>109</b>
3.1	Managementübersicht	109
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	110
3.3	IT an Schulen	110
3.3.1	IT-Steuerung	111
3.3.2	Stand der Digitalisierung	115
3.3.3	IT-Sicherheit	120
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	123
<b>4.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>124</b>
4.1	Managementübersicht	124
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	124
4.3	Örtliche Strukturen	125
4.4	Rechtmäßigkeit	127
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	127
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	128
4.4.3	Art der Bestattung	129
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	130
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	131
4.5	Verfahrensstandards	132
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	133
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	133
4.6.2	Aufwendungen	134
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	136

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	138
<b>5.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>139</b>
5.1	Managementübersicht	139
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	140
5.3	Örtliche Strukturen	140
5.4	Friedhofsmanagement	141
5.4.1	Organisation	141
5.4.2	Steuerung	142
5.4.3	Digitalisierung	143
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	144
5.5	Gebühren	144
5.5.1	Kostendeckung	145
5.5.2	Grabnutzung	147
5.5.3	Trauerhallen	148
5.6	Friedhofsflächen	150
5.6.1	Einflussfaktoren	150
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	153
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	155
5.7	Grün- und Wegeflächen	156
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	156
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	157
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	160
	<b>Kontakt</b>	<b>162</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lotte

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Gemeinde Lotte konnte im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2022 in jedem Jahr einen originären oder zumindest fiktiven Haushaltsausgleich erzielen und unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Jahresergebnisse summieren sich auf einen Gesamtüberschuss von 8,7 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage ist dadurch zum Jahresende 2022 auf 19,4 Mio. Euro angestiegen.

Die Plandaten weisen für 2023 bis 2026 durchgängig Defizite aus, die sich auf 15,6 Mio. Euro summieren. Diese könnten zwar noch durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Die aktuell interkommunal leicht überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung würde sich dadurch jedoch deutlich verringern. Von aktuell 47 Mio. Euro würde das Eigenkapital auf 31,4 Mio. Euro in 2026 absinken.

Konsolidierungsbedarf ergibt sich aber nicht nur aufgrund der prognostizierten Fehlbeträge, sondern auch aus dem zu erwartenden Anstieg der Verschuldung. Die Gemeinde Lotte plant umfangreiche Investitionen, die durch Kredite finanziert werden müssen. Die aktuell interkommunal noch durchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten würden sich dadurch massiv erhöhen.

Der Konsolidierungsdruck erfordert eine angemessene **Haushaltssteuerung**. In den letzten Jahren hat die Gemeinde Lotte ihre investiven Haushaltsansätze nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft, weil geplante Investitionsmaßnahmen nicht im angesetzten Zeitraum durchgeführt werden konnten. Die Ermächtigungsübertragungen ins Folgejahr sind dadurch deutlich angestiegen. Die gpaNRW bewertet positiv, dass die Gemeinde Lotte mit den im November 2022 beschlossenen Grundsätzen über Ermächtigungsübertragungen bereits Maßnahmen ergriffen hat, um dem entgegenzuwirken und die Transparenz und Klarheit ihrer Haushaltsplanung zu stärken. Die Kommune sollte investive Maßnahmen erst dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

Eine Möglichkeit zur Entlastung der Haushaltssituation stellt die Akquise von Drittmitteln dar. Die Gemeinde Lotte hat Teile ihres Fördermittelmanagements zentral ausgerichtet. Verbesserungspotenzial sehen wir durch verbindliche Handlungsrichtlinien zur Akquise und der Bewirtschaftung von Fördermitteln. In einer zentralen Datei kann die Gemeinde außerdem einen personenunabhängigen Überblick über die geförderten und förderfähigen Maßnahmen schaffen.

Zudem empfiehlt die gpaNRW, auch für das Kredit- und Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen vorzugeben, um unnötige Risiken zu vermeiden.

Die Organisation des **Vergabewesens** hat die Gemeinde Lotte in einer Dienstanweisung geregelt, die allerdings einer Aktualisierung bedarf. Bei der bereits geplanten Überarbeitung sollte die Gemeinde auch Bestimmungen zur Zulässigkeit von Nachträgen und zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen aufnehmen.

Die Vergabeverfahren werden in Lotte dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle abgewickelt. Vorteilhaft ist dabei, dass die Gemeinde Lotte eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet hat und ein Vergabemanagementsystem einsetzt. Für komplexe Vergabeverfahren nutzt sie zudem die Zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt. Die durchgeführte Maßnahmenbetrachtung von zwei schlussgerechneten Baumaßnahmen zeigt punktuell noch Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren. Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind bei der Gemeinde Lotte überdurchschnittlich hoch. Deshalb empfehlen wir, die Ursachen für die Abweichungen zu analysieren.

Regelungen zur Korruptionsprävention hat die Gemeinde Lotte bereits in einer Dienstanweisung aus dem Jahr 2007 getroffen. Bei der erforderlichen Aktualisierung sollte die Gemeinde auch den Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Zudem sollte sie die Bediensteten durch eine Schwachstellenanalyse sensibilisieren und besonders korruptionsgefährdete Bereiche der Verwaltung ermitteln.

Die Steuerung der **Informationstechnik an Schulen** erfolgt bei der Gemeinde Lotte strukturiert und systematisch auf Grundlage einer fortgeschriebenen Medienentwicklungsplanung. Der Ausstattungsprozess, IT-Support und Verantwortungen sind verbindlich geregelt. Der Stand der Digitalisierung war im Vergleichsjahr 2021/2022 noch im Mittelfeld angesiedelt. Durch umfangreichen Investitionen hat die Gemeinde im Folgeschuljahr 2022/2023 deutliche Fortschritte bei der Präsentationstechnik in den Klassen sowie der Ausstattung mit pädagogischen Endgeräten erreicht.

Handlungsbedarf sieht die gpaNRW bei der IT-Sicherheit. Die Gemeinde sollte die Schulen und den IT-Dienstleister aktiv einbinden, um aufgezeigte Schwachstellen zu beseitigen und das Sicherheitsniveau zu erhöhen.

**Ordnungsbehördliche Bestattungen** sind in der Gemeinde Lotte nur vereinzelt zu bearbeiten. Die Gemeinde stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe sicher, dass die bestattungsrechtlichen Fristen der Erd- und Feuerbestattung gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt sie rechtmäßig. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie im Zuge der Ersatzvornahme vornimmt, sollte die Gemeinde neben den Bestattungskosten auch eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben. Zudem empfehlen wir, schriftliche Verfahrensstandards festzulegen, um eine schnelle Übersicht bei fehlender Routine oder im Vertretungsfall zu ermöglichen. Da die Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall

in Lotte vergleichsweise hoch sind, sollte die Gemeinde regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei unterschiedlichen Bestattungsunternehmen vornehmen.

Im **Friedhofswesen** stellt das geänderte Bestattungsverhalten die Gemeinde Lotte vor Herausforderungen. Die verstärkte Nachfrage nach pflegearmen bzw. pflegefreien Bestattungsformen spiegelt sich darin wider, dass im Jahr 2021 77 Prozent der Beisetzungen in Urnengräbern stattfanden. Die hohe Gebührendifferenz zwischen Urnen- und Erdgräbern kann diese Entwicklung noch forcieren. Da die Gemeinde Lotte nur eine sehr niedrige Kostendeckung durch Gebühren erreicht, sollte sie ihre Gebührenkalkulation umstrukturieren und diese nicht nur an der Grabfläche ausrichten. Ziel sollten jährliche Gebührenkalkulationen sein, die zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Gesamtkosten führen und die Kostendeckung erhöhen.

Die veränderte Bestattungskultur erfordert aber auch Anpassungen in der Friedhofsplanung. Die Gemeinde Lotte hat dies erkannt und reagiert mit einer gezielten Belegungsplanung, die langfristig das Freiziehen von Grabfeldern und so zumindest eine kostengünstigere Pflege ermöglichen soll. Zudem plant sie, entsprechend der Nachfrage neue Bestattungsformen anzubieten.

Die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhofsflächen können von der Gemeinde Lotte noch nicht ermittelt werden. Diese sollte sie erheben, um sie auszuwerten und die Wirtschaftlichkeit durch die Vorgabe von Pflegestandards steuern zu können.

## 0.2 Strukturelle Situation der Gemeinde Lotte

### 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.

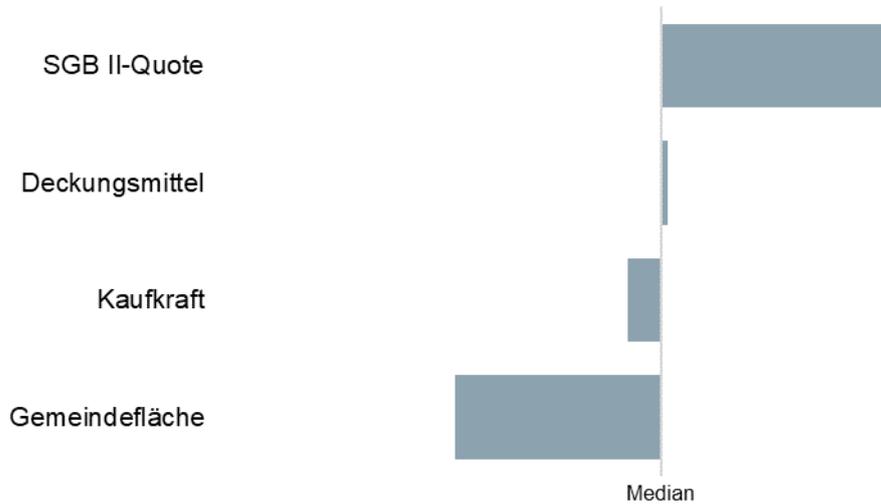
### 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Lotte. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup> und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

<sup>1</sup> IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

## Interkommunaler Vergleich

### Strukturmerkmale Lotte 2022



Die Ausprägungen bei den obigen Strukturmerkmalen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2018 nicht wesentlich verändert. Die hohe SGB II-Quote belegt, dass in Lotte viele Menschen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dies schlägt sich auch belastend in der Kaufkraft nieder. Denn das Einkommensniveau der Bevölkerung ist in Lotte geringer als in den meisten Vergleichskommunen.

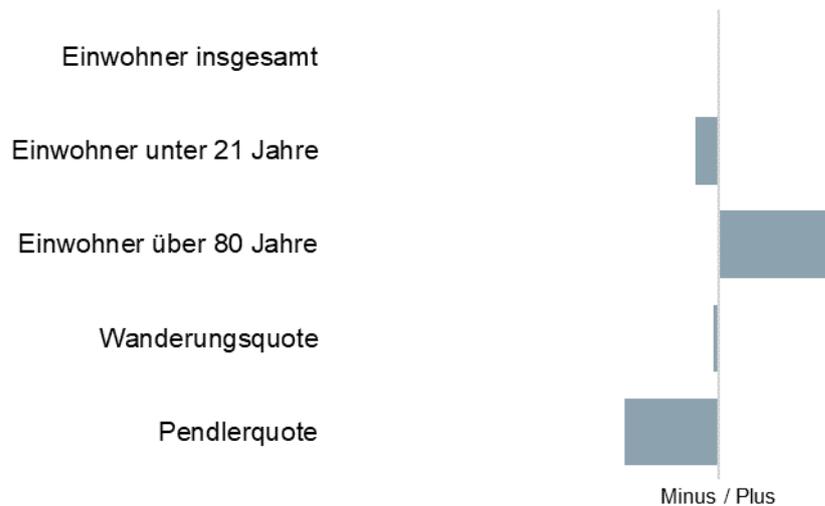
Bei den Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, positioniert sich die Gemeinde Lotte dagegen leicht oberhalb des Medians der Kommunen in dieser Größenklasse. Die Deckungsmittel ergeben sich aus dem Durchschnitt der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen je Einwohner der letzten fünf Jahre. Die Gemeinde Lotte verfügt zwar über eine gute Steuerkraft. Das Gewerbesteueraufkommen der Gemeinde ist aber maßgeblich von einem Großbetrieb geprägt und damit von erheblichen Schwankungen bedroht.

Mit einem Gemeindegebiet von 38 qkm gehört Lotte flächenmäßig zu den kleinsten Kommunen in diesem Segment (Median: 70,7 qkm). Auf den kommunalen Haushalt kann dies entlastend wirken. Denn ein großes Gemeindegebiet führt oftmals zu höheren Kosten, z.B. beim Straßen- und Wegenetz und der sonstigen Infrastruktur.

### Intrakommunaler Vergleich

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

### Strukturmerkmale Lotte 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 Bevölkerungszahl der Gemeinde Lotte war in den letzten Jahren nahezu konstant. Dabei hat es jedoch Verschiebungen zwischen den Altersgruppen gegeben. Während sich die Zahl der Einwohner unter 21 Jahre um rund sechs Prozent verringert hat, hat sich die Einwohnerzahl über 80 Jahre um 29 Prozent erhöht. Die demografische Entwicklung führt somit auch in Lotte zu einem tendenziellen Älterwerden der Bevölkerung. Die Wanderungsquote zeigt an, dass Lotte in den letzten Jahren zudem leichte Einwohnerverluste durch Abwanderung hinnehmen musste.

Wie bei den meisten Kommunen dieser Größenklasse ist der Pendlersaldo auch bei der Gemeinde Lotte negativ. Die Zahl der Berufsauspendler übersteigt die der Einpendler deutlich. Ein Großteil der Auspendler hat seinen Arbeitsplatz in der niedersächsischen Nachbarstadt Osnabrück, zu deren Ballungsraum die Gemeinde Lotte gehört.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2018 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert.

Empfehlungen hat die Gemeinde Lotte in verschiedenen Bereichen umgesetzt. So hat die Gemeinde z.B. ihre Vergnügungssteuersatzung überarbeitet und dabei die Besteuerungsbasis geändert. Zudem hat sie eine Beitragssatzung für Elternbeiträge zur OGS erlassen und Straßenzustandserfassungen eingeleitet.

Zukünftig geben alle Kommunen eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vgl. auch Abschnitt 0.4.2.2).

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>2</sup>. 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.

<sup>2</sup> § 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-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. 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.

<sup>3</sup> 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 Lotte hat die gpaNRW von Februar 2023 bis Dezember 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Lotte überwiegend das Vergleichsjahr 2021, in einigen Bereichen auch 2022. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 bis 2022. Plandaten haben wir dem Haushaltsplan 2023 entnommen. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Felix Küttner
Vergabewesen	Marion Engbers
Informationstechnik an Schulen	Michael Neumann

Ordnungsbehördliche Bestattungen      Thomas Hartmann

Friedhofswesen                                      Thomas Hartmann/Nicole Orlob

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

Am 04. Dezember 2023 hat die gpaNRW den Bürgermeister, die Fachbereichsleitungen Allgemeine Verwaltung und Finanzen sowie weitere Vertreter der Verwaltung über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 26. Januar 2024

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Dirk Hungermann

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung
<b>Haushaltssteuerung</b>		
F1	Die Gemeinde Lotte hat mit den beschlossenen Grundsätzen über Ermächtigungsübertragungen Maßnahmen ergriffen, um die zuletzt stark gestiegenen Ermächtigungsübertragungen wieder zu reduzieren. Die Gemeinde Lotte stärkt so die Transparenz und Klarheit ihrer Haushaltsplanung. Die fortgeschriebenen investiven Ansätze kann Lotte zuletzt etwa zur Hälfte verausgaben.	E1 Politik und Verwaltung der Gemeinde Lotte sollten sich noch stärker darauf verständigen, investive Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F2	Die Gemeinde Lotte hat ihr Fördermittelmanagement teilweise zentral organisiert. Einen strategischen Handlungsrahmen ihres Fördermittelmanagements hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich festgelegt. Ihren zentralen Überblick könnte die Gemeinde Lotte weiter verbessern.	E2 Die Gemeinde Lotte sollte den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements mehr Verbindlichkeit verschaffen und diese in einer Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement konkretisieren. Soweit die Gemeinde ihre derzeitigen Prozesse optimiert, sollten neue Verfahrensvorgaben ihren Niederschlag in dieser Richtlinie finden.
F3	Auch die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt in der Gemeinde Lotte teilweise zentralisiert. Lotte verfügt bereits über ein teilstandardisiertes Berichtswesen zum Fördermittelmanagement. Ein zentraler personenunabhängiger Gesamtüberblick über das gemeindliche Fördermittelmanagement besteht jedoch noch nicht.	E3 Die Gemeinde Lotte sollte einen zentralen und personenunabhängigen Überblick über geförderte und potenziell förderfähige Projekte schaffen. Die wichtigsten Daten sollte die Gemeinde in einer zentralen Datei zusammenfassen und dies zur Grundlage ihres Förderberichtswesens machen.
F4	Die Gemeinde Lotte hat bisher keinen strategischen Handlungsrahmen für Ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	E4 Die Gemeinde Lotte sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.
F5	Die Gemeinde Lotte hat für ihr Anlagemanagement bisher keine grundlegenden strategischen oder operativen Festlegungen schriftlich fixiert.	E5 Die Gemeinde Lotte sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen bedürfen der Aktualisierung. Die Gemeinde Lotte beabsichtigt bereits, ihre Vergaberegeln alsbald zu überarbeiten. Die gpaNRW sieht neben der Aktualisierung noch weiteres Optimierungspotential bezüglich der getroffenen Regelungen zum Vergabewesen.	E1.1	Die Gemeinde Lotte sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein können.
		E1.2	Der Gemeinde Lotte sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren zu informieren.
F2	Die Gemeinde Lotte hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.	E2	Die Gemeinde Lotte sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabepfung schaffen. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.
F3	Die getroffenen Regelungen zur Korruptionsprävention bedürfen ebenfalls der Aktualisierung. Die Gemeinde Lotte beabsichtigt auch diese Regelungen baldig zu überarbeiten. Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von Lotte im Wesentlichen erfüllt. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde noch nicht festgelegt.	E3.1	Die Gemeinde Lotte sollte ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem sollte sie bei der Schwachstellenanalyse ihre Bediensteten einbeziehen.
		E3.2	Die Gemeinde Lotte sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtliche Vorgaben vorbereiten.
F4	Die Gemeinde Lotte nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Sie beteiligt grundsätzlich die Kämmerei bei der Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen und der Gemeinderat wird regelmäßig informiert. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Lotte bislang nicht getroffen.	E4	Die Gemeinde Lotte sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag beifügen.
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Gemeinde Lotte im Vergleichsjahr 2021 knapp über dem dritten Viertelwert. In den Jahren 2020 und 2022 positioniert sich die Gemeinde ebenfalls überdurchschnittlich.	E5	Die Gemeinde Lotte sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Gemeinde die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Bei der Gemeinde Lotte obliegt den Bedarfsstellen die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Lotte hat bislang nur wenige Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	E6.1	Die Gemeinde Lotte sollte zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Bauleistungen standardisierte Vordrucke nutzen. Sie sollte zudem eine einheitliche Dokumentation von Nachtragsverfahren auch für Dienst- und Lieferleistungen vorsehen.
		E6.2	Die Gemeinde Lotte sollte in ihrer Vergabedienstanweisung klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen aufnehmen. Damit erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.
		E6.3	Der Gemeinde Lotte sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Gemeinde Lotte ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E7.1	Die Gemeinde Lotte sollte in ihrem Vergabevermerk auch die Begründung der Entscheidung zum Verzicht auf eine Losaufteilung aufnehmen.
		E7.2	Die Gemeinde Lotte sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können.
		E7.3	Die Gemeinde Lotte sollte die Anzahl der Teilnehmenden am Eröffnungstermin sowie ggf. deren Legitimation dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten bietet sich an, die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beizufügen.
		E7.4	Die Gemeinde Lotte sollte auch die Preisprüfung sowie gegebenenfalls die Aufklärung unangemessen hoher oder niedriger Preise umfassend dokumentieren.
		E7.5	Die Gemeinde Lotte sollte das Absageschreiben an die nicht für den Zuschlag in Betracht kommenden Bieter der engeren Wahl erst mit der Zuschlagserteilung an den Bestbieter versenden. Damit erreicht sie, dass bei einem Ausfall des vermeintlichen Bestbieters die Bieter der engeren Wahl an ihr Angebot gebunden bleiben.
		E7.6	Die Gemeinde Lotte sollte die Prüfung und Feststellung der Zulässigkeit der Vergabe eines Nachtragsauftrages regelmäßig dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.7	Die Gemeinde Lotte sollte zudem gewährleisten, dass der Ausführung von Nachtragsleistungen regelmäßig eine schriftliche Beauftragung vorausgeht.
		E7.8	Die Gemeinde Lotte sollte darauf achten, dass die Schlussrechnung grundsätzlich nur die dem jeweiligen Auftrag zuzuordnenden Leistungen und nicht Leistungen aus unterschiedlichen Verträgen enthält.
F8	Der Abwasserbetrieb der Gemeinde Lotte hat die vorgeschriebene Gewerbezentralregisterabfrage nicht durchgeführt.	E8.1	Die gpaNRW empfiehlt, die gesetzlichen Registerauskünfte regelmäßig einzuholen.
		E8.2	Der Abwasserbetrieb der Gemeinde Lotte sollte darauf achten, dass er auch die Mängelbeseitigung regelmäßig schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Die Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Lotte erfolgt strukturiert und systematisch auf Grundlage einer fortgeschriebenen Medienentwicklungsplanung.	E1	Die Gemeinde Lotte sollte prüfen, ob sich über die gegenwärtigen Treffen zur Budgetplanung hinaus ein regelmäßiger Austausch aller an der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT Beteiligten etablieren lässt.
F2	Nach umfangreichen, aus einer fundierten Planung abgeleiteten Investitionen weisen die Schulen der Gemeinde Lotte einen fortgeschrittenen Digitalisierungsstand auf. In Bezug auf die Personalressourcen zur sachgerechten Aufgabenwahrnehmung ließe sich durch formale Absicherung der erforderlichen Stellenanteile mehr Verbindlichkeit erreichen.	E2	Die Gemeinde Lotte sollte die innerhalb des gewählten Betriebsmodells bei ihr als Schulträger verbleibenden Aufgaben formal in den entsprechenden Stellenbeschreibungen berücksichtigen.
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Grundschulen der Gemeinde Lotte ist sehr niedrig und zeigt große Unterschiede zwischen den Ausprägungen der geprüften Einzelaspekte. Insgesamt resultiert aus der Situation ein dringender Handlungsbedarf.	E3	Die Gemeinde Lotte sollte die nicht erfüllten Einzelanforderungen analysieren und eine Priorisierung erstellen, die darauf abzielt, das IT-Sicherheitsniveau effektiv und zeitnah zu erhöhen. In diesen Prozess sollte der Schulträger die Schulen und die KAAW als IT-Dienstleister aktiv einbinden.
<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>			
F1	Die Gemeinde Lotte macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen grundsätzlich geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde demgegenüber nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	E1	Die Gemeinde Lotte sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.
F2	Bei der Gemeinde Lotte liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Im Rahmen der Dokumentation werden Fallakten geführt.	E2	Die Gemeinde Lotte sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Fallkosten der Gemeinde Lotte für ordnungsbehördliche Bestattungen sind vergleichsweise hoch. Die Gemeinde schreibt die Dienstleistungen der ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher nicht aus.	E3	Die Gemeinde Lotte sollte ihre hohen Aufwendungen je Bestattungsfall zum Anlass nehmen, um regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei unterschiedlichen Bestattungsunternehmen durchzuführen.
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Die Gemeinde Lotte hat bisher keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen schriftlich definiert.	E1	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Lotte für das Friedhofswesen strategische Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein adressatenorientiertes Berichtswesen ein.
F2	Die Gemeinde Lotte nutzt noch nicht alle Möglichkeiten, um die Öffentlichkeit über ihr Angebot im Friedhofswesen zu informieren.	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren, sollte die Gemeinde Lotte ihren Plan schnellstmöglich umsetzen, mehr Informationen auf ihrer Homepage zu veröffentlichen. Zusätzlich sollte sie andere Informationsmöglichkeiten bereitstellen, z. B. Flyer (auch digital) oder Presseinformationen.
F3	Der jährliche Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren kann aufgrund der zwei- bis dreijährlichen Abrechnung der Gebühren nur hilfsweise anhand der durchschnittlichen Gebühren berechnet werden. Nach dieser Berechnung ist der Kostendeckungsgrad mit rund 49 Prozent vergleichsweise gering.	E3.1	Die Gemeinde Lotte sollte zukünftig die Gebühren jährlich und die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu ermitteln. Kostenüber- und unterdeckungen sollten entsprechend der gesetzlichen Vorschriften ausgeglichen werden.
		E3.2	Damit sich die Gebühren zwischen Urnen- und Erdgrab zukünftig wieder annähern, sollte die Gemeinde Lotte für sich die Option prüfen, die Gebühren anhand des Kölner Modells zu kalkulieren. Dadurch werden Fixkosten unabhängig von der Grabfläche auf eine größere Anzahl von Gräbern verteilt.
F4	Die Gemeinde Lotte hat zwei Trauerhallen in ihrem Bestand. Die Einnahmen für die Nutzungen der Trauerhallen decken die Aufwendungen nur minimal. Es ergibt sich ein Kostendeckungsgrad von nur 22 Prozent.	E4	Die Gemeinde Lotte sollte die Höhe der Gesamtkosten und der Gebühren für die Trauerhallen kritisch hinterfragen und gegebenenfalls anpassen.
F5	Die Gemeinde Lotte hat die strukturellen Rahmendaten der Grün- und Wegeflächen bislang noch nicht vollständig und detailliert digital erfasst.	E5	Die Gemeinde Lotte sollte die strukturellen Grunddaten zur Grün- und Wegeflächenunterhaltung vollständig und detailliert erfassen.
F6	Aufgrund fehlender Daten können die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegepflege für die Gemeinde Lotte nicht ermittelt werden. Es sind noch keine Standards für die Grün- und Wegepflege definiert.	E6.1	Die Gemeinde Lotte sollte die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen separat erfassen und analysieren.
		E6.2	Die Gemeinde Lotte sollte Standards für die Grün- und Wegepflege definieren.

## 0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>4</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>5</sup> 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 Lotte nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

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

<sup>5</sup> 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)

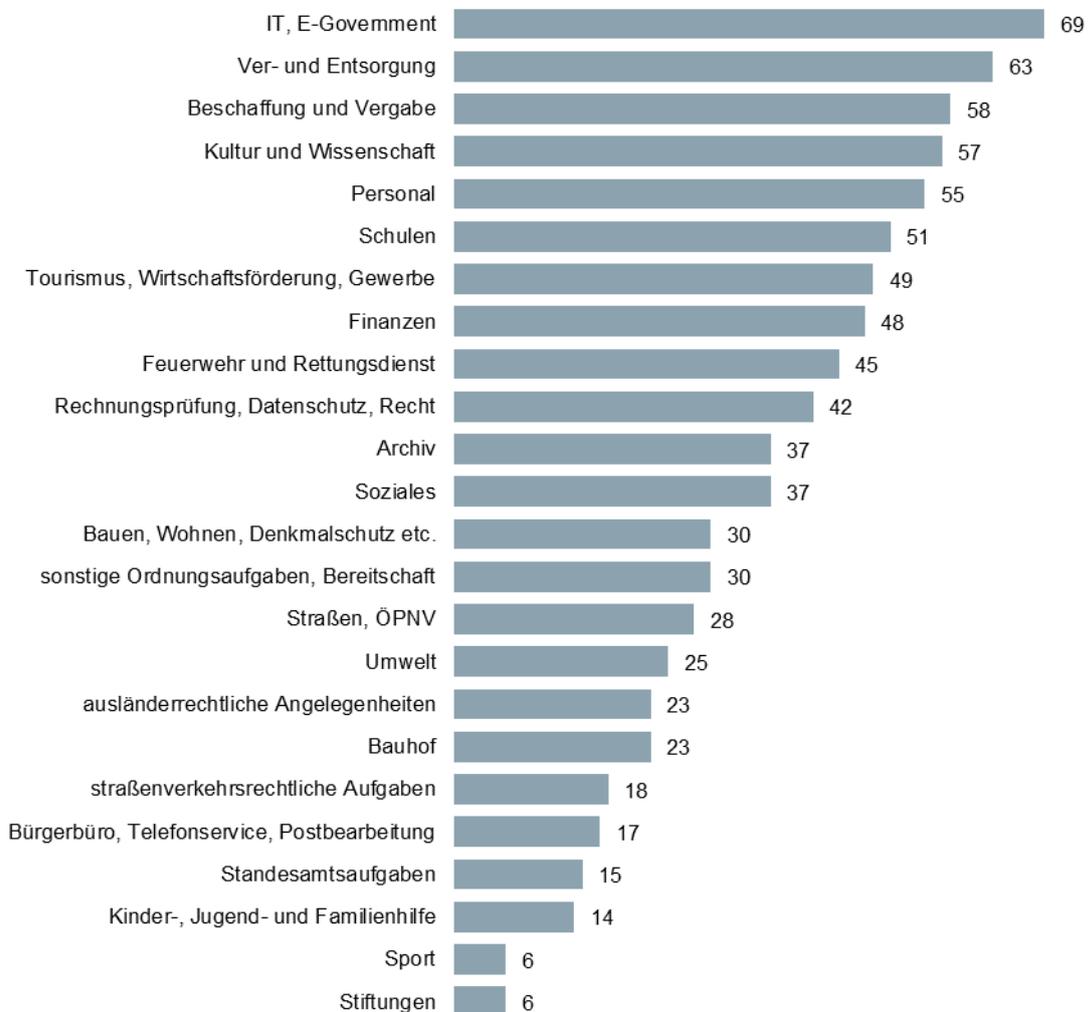
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 71 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

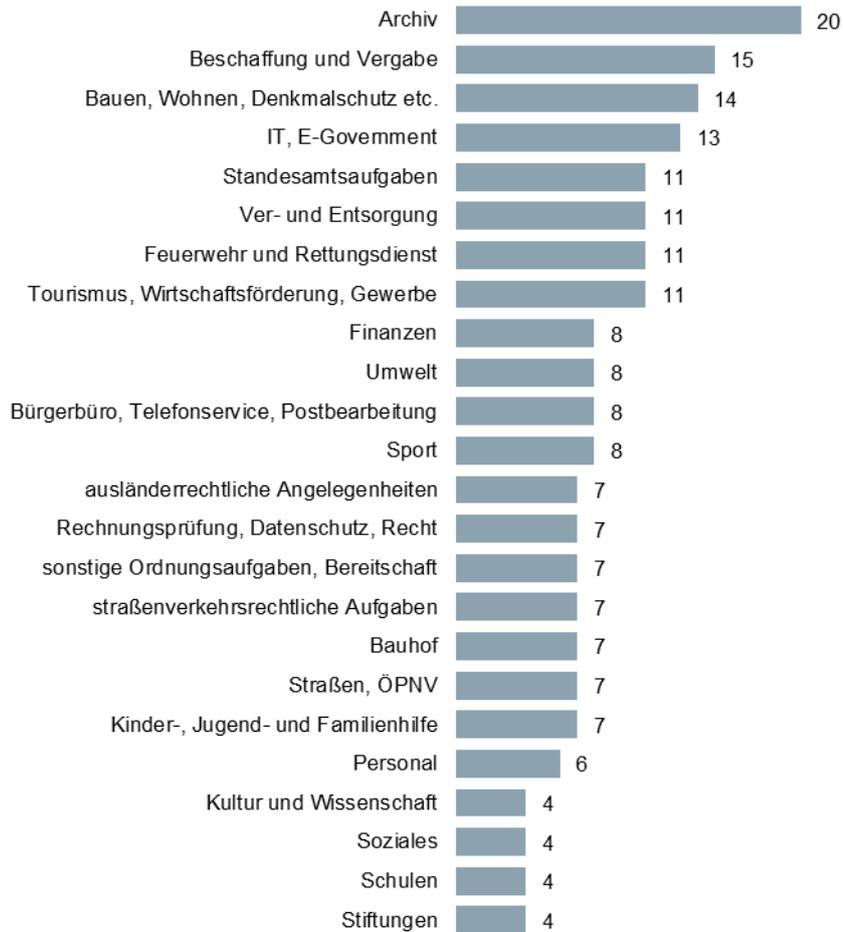


Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government und Ver- und Entsorgung.

### 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



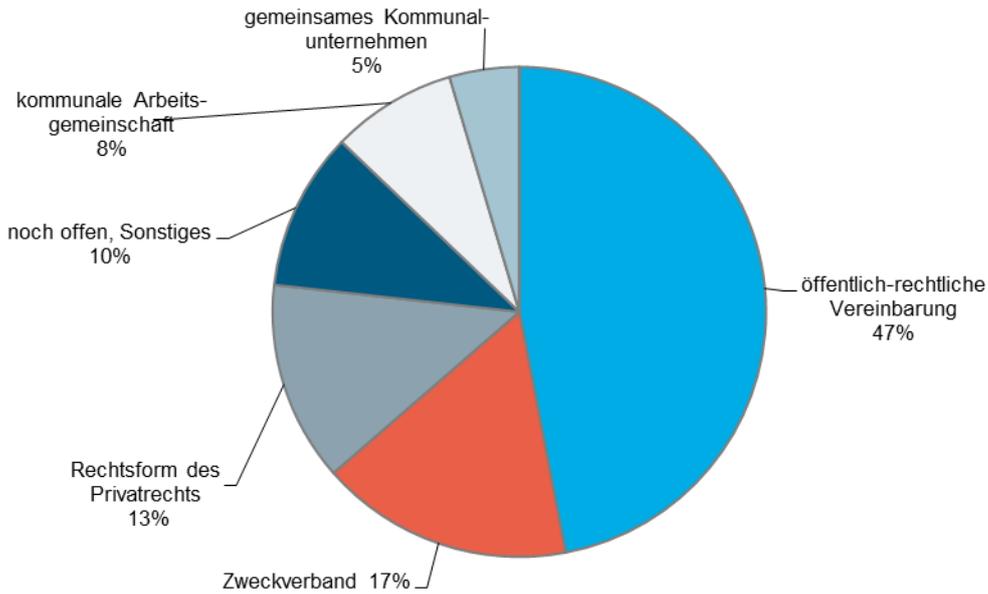
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen. 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 Rechtsformen<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> 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. Auch

hierbei steht die Wirtschaftlichkeit klar im Fokus. Bemerkenswert ist, dass bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen die politischen und verwaltungsinternen Widerstände eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheinen.

## 0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Lotte

Die Gemeinde Lotte arbeitet bereits in verschiedenen Aufgabenfeldern mit anderen Kooperationspartnern zusammen. Insgesamt hat sie neun bereits laufende IKZ-Projekte angegeben. Dabei besetzt sie viele Themengebiete, die auch von den anderen Kommunen häufig angeführt wurden.

So arbeitet sie wie viele Kommunen in den Kreisen Steinfurt und Borken im Bereich der IT und der Digitalisierung intensiv mit der Kommunalen ADV – Anwendergemeinschaft West (KAAW) zusammen. Auch beim Datenschutz und der Personalabrechnung kooperiert die Gemeinde Lotte mit der KAAW. Die Zusammenarbeit in diesen Aufgabenfeldern hat sich aus Sicht der Kommune sehr gut bewährt. Vergeben hat die Gemeinde ebenfalls die Beihilfesachbearbeitung.

Besonders ausgeprägt arbeitet Lotte mit der Nachbargemeinde Westerkappeln zusammen. Über einen Schulzweckverband unterhalten die beiden Kommunen die Gesamtschule Lotte-Westerkappeln mit Standorten in beiden Gemeinden. Gemeinsam mit weiteren vier Kommunen unterhalten Lotte und Westerkappeln auch die Volkshochschule Lengerich als Zweckverband. Zusätzlich haben beide Kommunen bereits bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs zusammengearbeitet. Aktuell bestehen zudem Überlegungen, auch die Rufbereitschaft des Ordnungsamtes gemeinsam zu organisieren.

Kooperationen gibt es auch mit dem Kreis Steinfurt. Zum einen beim Betrieblichen Eingliederungsmanagement, zum anderen nutzt die Gemeinde für die förmliche Durchführung komplexer Vergabeverfahren die Vergabestelle des Kreises. Dies wird auch im Teilbericht „Vergabewesen“ thematisiert. Darüber hinaus ist in Planung, dem Kreis Steinfurt durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung auch Aufgaben des Denkmalschutzes zu übertragen.

In der Vergangenheit bereits geprüft wurde auch eine Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen im Bereich der Bauhöfe. Nach einer gutachterlichen Untersuchung durch die KGSt wurde allerdings von der Umsetzung abgesehen, da wirtschaftliche und organisatorische Gründe entgegensprachen.

Als Ziele der Interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt die Gemeinde Lotte die auch von den anderen Kommunen meistgenannten. Sie möchte eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erreichen und die Aufgabenerledigung sicherstellen. Zudem sollen sich die Service- und Bürgerorientierung sowie die Qualität der Aufgabenerfüllung verbessern. Als wichtigste Erfolgsfaktoren sieht sie klare Zielvorgaben und den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Weiteres Potenzial für Kooperationen sieht die Gemeinde z.B. im Bereich des Standesamtswesens.

Dass die Gemeinde Lotte weiteren IKZ-Projekten aufgeschlossen gegenübersteht, bietet nach Auffassung der gpaNRW eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes Handeln.

## 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 77 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 Lotte.

#### 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:

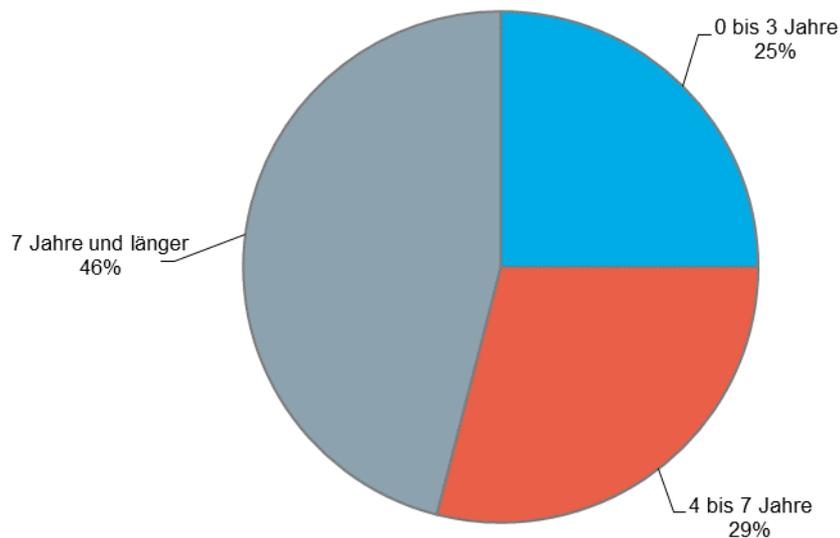
### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 64 von 77 Kommunen (83 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.

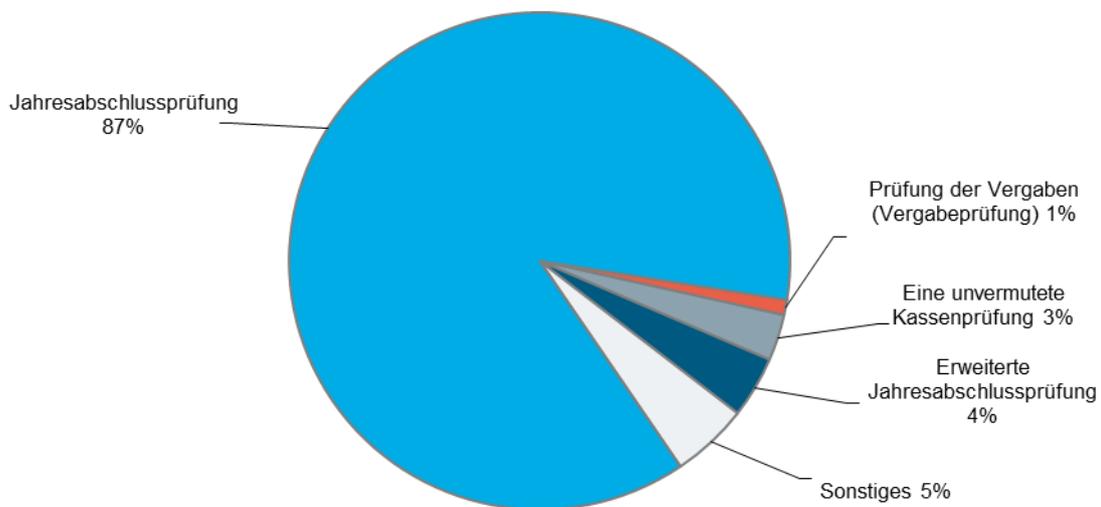
### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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,<sup>7</sup> gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720<sup>8</sup> 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.

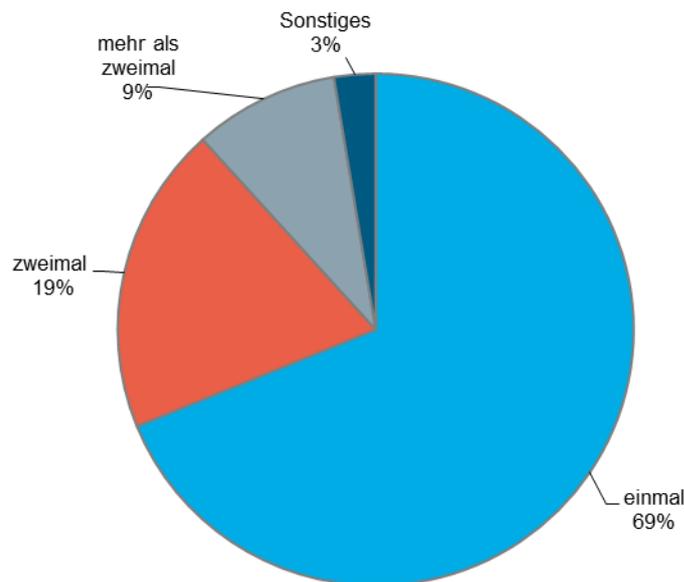
<sup>7</sup> Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

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

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

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

#### Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



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

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien<sup>9</sup> 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 Aufgabebereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

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

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

## 0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Gemeinde Lotte

In der Gemeinde Lotte werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vom eigenen Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen. Anders als die meisten Vergleichskommunen hat die Gemeinde bisher von der Beauftragung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft abgesehen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft ausschließlich den Jahresabschluss der Gemeinde Lotte. Ein Schwerpunkt der Prüfungshandlungen des Rechnungsprüfungsausschusses lag 2021 auf inneren Verrechnungen sowie der Verbuchung der Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht durchgeführt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben. Bei dieser optionalen Prüfung erfolgte auch keine interkommunale Zusammenarbeit.

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

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lotte 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 Gemeinde Lotte weist zum Prüfungszeitpunkt einen mittleren Handlungsbedarf zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation auf. Er ergibt sich insbesondere aus den defizitär geplanten Jahresergebnissen sowie der vorgesehenen Erhöhung der Verbindlichkeiten. Bis 2026 geht die Gemeinde Lotte von einer erheblichen Neuaufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten aus.

Die Gemeinde Lotte kann in den Jahren 2016 bis 2022 in jedem Jahr einen originären oder zumindest fiktiven Haushaltsausgleich erzielen und unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Jahresergebnisse summieren sich auf einen Gesamtüberschuss von 8,7 Mio. Euro. Trotz zum Teil extremer Ertragsschwankungen profitiert Lotte insgesamt von einer positiven Entwicklung der Gewerbesteuer sowie der Verbundsteuern. Auch die Erhöhung der Realsteuerhebesätze trägt zuletzt zu einer Verbesserung der Ertragssituation bei. Strukturell ist der Haushalt der Gemeinde Lotte ausgeglichen. Die Gemeinde Lotte muss zudem bisher nur in vergleichsweise geringem Umfang Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Kriegs als außerordentlichen Ertrag buchen.

Für den Planungszeitraum rechnet die Gemeinde allerdings mit einer erheblichen Verschlechterung ihrer Ergebnisse. Vor allem Steigerungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen belasten die Jahresergebnisse zunehmend. Die geplanten Ergebnisse sind in jedem Jahr defizitär und summieren sich bis 2026 auf ein Gesamtdefizit von 15,6 Mio. Euro. Bis zuletzt konnte die Gemeinde Lotte ihr Eigenkapital seit 2016 auf 47,04 Mio. Euro steigern und gehört damit bereits 2021 zu den Vergleichskommunen mit einer leicht überdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung. Mit den geplanten Defiziten ist nun allerdings vorgesehen, das Eigenkapital bis 2026 auf 31,44 Mio. Euro zu reduzieren. Darin enthalten sind zudem außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG in Höhe von 2,02 Mio. Euro. Mit Hilfe dieser Erträge muss Lotte die pandemie- und kriegsbedingten Haushaltsbelastungen in künftige Haushaltsjahre verlagern, beginnend ab 2026.

Das Eigenkapital ist als rechnerische bilanzielle Größe abhängig von der Höhe der gemeindlichen Verbindlichkeiten. Ihre Gesamtverbindlichkeiten kann die Gemeinde Lotte nach einem

starken zwischenzeitlichen Anstieg wieder auf das Niveau von 2016 zurückführen. Einwohnerbezogen weist die Gemeinde Lotte im Vergleichsjahr 2021 Gesamtverbindlichkeiten in durchschnittlicher Höhe auf. Insbesondere die Kreditverbindlichkeiten kann die Gemeinde Lotte im Berichtszeitraum reduzieren. Zwar war die Gemeinde Lotte im Berichtszeitraum auch auf eine Aufnahme von Liquiditätskrediten angewiesen, dies war allerdings stets nur vorübergehend. Für die kommenden Jahre plant Lotte in ganz erheblichem Umfang neue Investitionen. Zur Finanzierung nicht nur der geplanten Investitionsmaßnahmen, sondern im Übrigen auch des laufenden Verwaltungsgeschäfts, ist die Gemeinde voraussichtlich auf eine massive Erhöhung ihrer Kreditverbindlichkeiten angewiesen. Die Salden aus Finanzierungstätigkeit und damit die Neuverschuldung der Gemeinde summieren sich im Planungszeitraum auf insgesamt 47,2 Mio. Euro. Damit würde die Gemeinde ihre Verbindlichkeiten im Kernhaushalt mehr als verfünffachen. Kritisch ist insbesondere der starke Anstieg der Liquiditätskredite.

### **Haushaltssteuerung**

Die gute Entwicklung der Ertragslage stützt seit 2016 die überwiegend positiven Jahresergebnisse. Hierdurch kann Lotte die Steigerungen bei den Personal- und zuletzt auch den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie den Transferaufwendungen kompensieren. Bereinigt man allerdings die Jahresergebnisse seit 2016 um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs, verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse bis 2022 um 6,6 Mio. Euro. Die Überschüsse, welche Lotte seit 2016 erzielt, sind somit gerade von den herausgerechneten Ertrags- und Aufwandspositionen der Gewerbesteuer oder des Finanzausgleichs abhängig. Auf die Entwicklung dieser Positionen hat die Gemeinde Lotte jedoch einen allenfalls begrenzten Einfluss. Sollte es bei diesen Positionen in künftigen Jahren zu Verschlechterungen kommen, etwa durch ein konjunkturelles Abschwächen, muss die Gemeinde ihren Haushalts-Ausgleich mit anderweitigen Maßnahmen sicherstellen.

Eine Möglichkeit zur Entlastung der Haushaltssituation stellt die Akquise von Drittmitteln dar. Die Gemeinde Lotte akquiriert bereits erfolgreich Drittmittel für ihre Investitionsvorhaben und hat Teile ihres Fördermittelmanagements zentral ausgerichtet. Im Fördermittelmanagement der Gemeinde Lotte bestehen weitere Verbesserungspotenziale. So sollte die Gemeinde die wesentlichen Rahmenbedingungen und Verfahrensvorgaben des Fördermittelmanagements in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zusammenfassen. In einer zentralen Datei kann die Gemeinde zudem einen personenunabhängigen Überblick über die geförderten und unter Umständen förderfähigen Maßnahmen schaffen. Diesen Überblick könnte Lotte zudem zur Grundlage eines standardisierten Berichtswesens zum Fördermittelmanagement machen.

Soweit die Finanzierung von Investitionen weder aus eigenen Mitteln noch aus Drittmitteln möglich ist, ist Lotte auf die Aufnahme von Krediten angewiesen. Bestehen demgegenüber vorübergehende Liquiditätsüberschüsse oder ein Erfordernis zur Liquiditätsvorsorge für künftige Zahlungsverpflichtungen, kann die Gemeinde Liquidität am Geld- oder Kapitalmarkt anlegen. Bisher hat die Gemeinde Lotte allerdings noch keine strategischen Festlegungen für ihr Kredit- oder ihr Anlagemanagement getroffen. Diese würden der Gemeinde Lotte ein abgestimmtes Vorgehen bei Kredit- und Anlageentscheidungen ermöglichen und deren Transparenz und Rechtssicherheit verbessern. Die Gemeinde könnte die wesentlichen strategischen und operativen Vorgaben ihres Kredit- und Anlagemanagements in einer gemeinsamen Dienstanweisung oder Richtlinie zusammenfassen.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

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

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den 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 Lotte ein. Die Darstellung der krisenbedingten Auswirkungen ist dabei durch die Bestimmungen des NKF-CUIG beeinflusst. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hatte die Kommunen zunächst dazu verpflichtet, die Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie als außerordentlichen Ertrag auszuweisen und so in der Bilanz zu isolieren. Diese Regelung hat der Gesetzgeber 2022 erweitert. Seitdem müssen die Kommunen auch die außergewöhnlichen Belastungen infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine als außerordentlichen Ertrag ausweisen. Die Auswirkungen der gesetzlichen Bestimmungen nach dem NKF-CUIG thematisiert die gpaNRW ebenfalls in den jeweiligen Kapiteln.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Lotte 2016 bis 2023

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

Die Gemeinde Lotte hat den Eigenbetrieb Abwasser als gemeindliches Sondervermögen ausgliedert. Daneben befindet sich die Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH (GEG Lotte mbH) unter einheitlicher Leitung der Gemeinde. Bis 2018 war die Gemeinde Lotte daher verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Ab 2019 verzichtet die Gemeinde durch Beschluss des Rates der Gemeinde Lotte auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses.

#### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Gemeinde Lotte unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Die gemeindliche Ausgleichsrücklage kann ihre Pufferfunktion wirksam erfüllen.

*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 Lotte 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X		X	X	X		X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X				X		X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								

Die Gemeinde Lotte kann ihren Haushalt in allen Jahren entweder originär oder zumindest fiktiv ausgleichen. Sie unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Lotte 2016 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.061	-11.031	4.256	12.459	1.147	-2.313	1.168
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	13.715	2.684	6.940	19.400	20.546	18.234	19.401
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	27.431	27.394	27.477	27.453	27.742	27.585	27.641
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	352	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>26,81</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>4,79</b>	<b>positives Ergebnis</b>

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

### Jahresergebnisse und Rücklagen Lotte in Tausend Euro 2023 bis 2026 (PLAN)

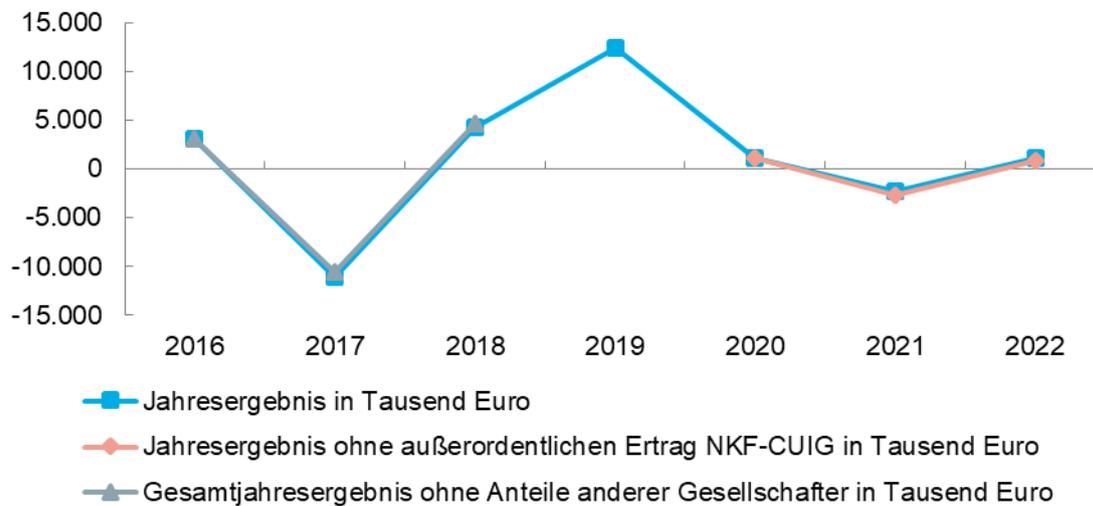
Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-4.558	-4.164	-3.550	-3.333
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	14.844	10.679	7.129	3.796
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	27.641	27.641	27.641	27.641
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>9,69</b>	<b>9,80</b>	<b>9,26</b>	<b>9,59</b>

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Gemeinde Lotte sind im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen ausgesetzt. Erhebliche jährliche Unterschiede bei den Gewerbesteuern ziehen in folgenden Perioden weitere Schwankungen bei den Erträgen und Aufwendungen des Finanzgleiches und der Umlagezahlungen nach sich.

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

### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2022



Insgesamt erreicht Lotte im Berichtszeitraum Jahresergebnisse, die sich von 2016 bis 2022 auf rund 8,7 Mio. Euro summieren. Die Jahresergebnisse der Gemeinde sind jedoch starken Schwankungen unterworfen.

2017 beträgt das Jahresdefizit der Gemeinde Lotte wegen eines vollständigen Ausbleibens von Gewerbesteuererträgen 11,03 Mio. Euro. Für den rechnerischen Ausgleich dieses Fehlbetrages muss die Gemeinde ihre Ausgleichsrücklage zwischenzeitlich von etwa 13,7 auf 2,7 Mio. Euro reduzieren (Verringerung um rund 80 Prozent). 2019 steigen die Gewerbesteuererträge demgegenüber auf 22,1 Mio. Euro. Ursächlich für diese starken Schwankungen sind hohe Gewerbesteuererrückzahlungen beziehungsweise Gewerbesteuernachzahlungen in den Folgejahren. Getragen durch die hohen Gewerbesteuererträge 2019 steigt das Jahresergebnis auf 12,5 Mio. Euro. Eher geringe Auswirkungen auf die gemeindliche Haushaltssituation hat hingegen die 2020 einsetzende Corona-Pandemie. Zwar erzielt die Gemeinde Lotte 2021 erneut ein Haushaltsdefizit von etwa 2,3 Mio. Euro. Die dafür ursächliche Gewerbesteuererrückzahlung steht allerdings in keinem pandemischen Zusammenhang. 2022 steigen die Gewerbesteuererträge folglich erneut stark an (11,9 Mio. Euro).

Die Schwankungen der Gewerbesteuer haben einen periodenversetzten Einfluss auch auf die Höhe der Erträge und Aufwendungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und der Steuerumlagen. So fließen der Gemeinde in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 hohe Schlüsselzuweisungen von 6,8 bzw. 4,3 Mio. Euro zu. Die ebenfalls von den Gewerbesteuereinzahlungen beeinflusste Höhe der jährlichen Kreis- und der Jugendamtsumlage beträgt im Durchschnitt insgesamt rund 10,63 Mio. Euro, ihre Höhe schwankt wegen des Einflusses der Gewerbesteuer zwischen den Jahren jedoch um bis zu 4,5 Mio. Euro. Um diese Schwankungen zu glätten macht die Gemeinde Lotte 2019 erstmalig Gebrauch von der neu normierten Möglichkeit zur Bildung von Rückstellungen (vier Mio. Euro) für eine erhöhte Heranziehung zur Kreisumlage. 2020 löst die Gemeinde diese Rückstellung ertragswirksam auf und kann so das Jahresergebnis stützen.

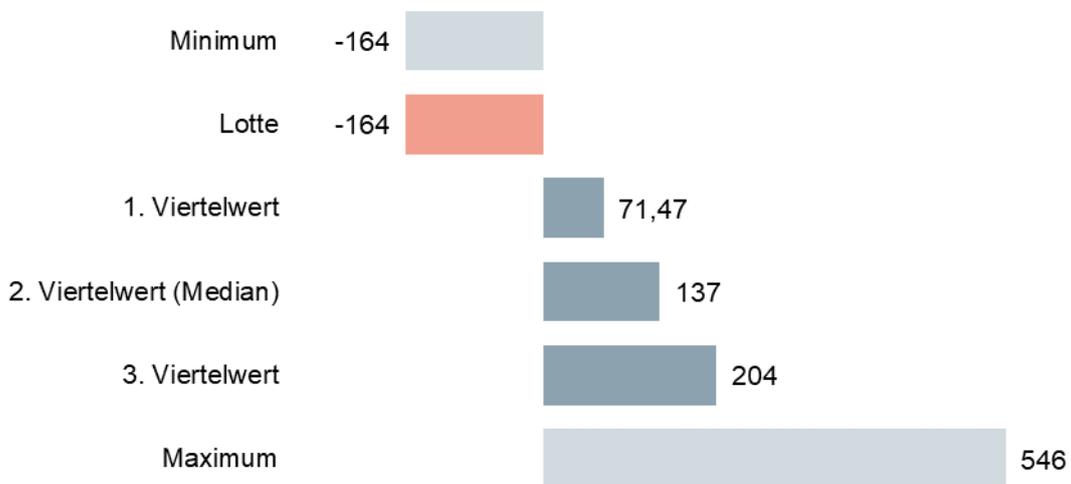
Stetig erhöht haben sich seit 2016 insbesondere die Personalaufwendungen. 2022 liegen diese rund 1,9 Mio. Euro höher als 2016. Auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen bis 2022 um 1,1 Mio. Euro. Unter den Transferaufwendungen fallen besonders die allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtumlage ins Gewicht. Mit rund 5,8 Mio. Euro liegt die allgemeine Kreisumlage 2022 rund 0,6 Mio. Euro höher als 2016. Stärker ist die Jugendamtumlage gestiegen. Diese erhöht sich bis 2022 um 2,5 Mio. Euro auf zuletzt 5,8 Mio. Euro. Für den Ausbau der Breitbandversorgung entstehen der Gemeinde Lotte 2021 zusätzliche Aufwendungen in Höhe von 1,46 Mio. Euro. Diesen Aufwendungen stehen jedoch Zuschüsse von Bund und Land gegenüber (2021: 1,4 Mio. Euro). Die zunächst für 2022 vorgesehenen Aufwendungen für den Breitbandausbau verschieben sich in Folgejahre.

Die Gesamtjahresergebnisse der Gemeinde Lotte sind weit überwiegend durch den Kernhaushalt geprägt. Sie enthalten die Jahresergebnisse des Abwasserbetriebes Lotte sowie der GEG Lotte mbH.

Im ersten Pandemiejahr 2020 ist der Haushalt der Gemeinde Lotte von den Auswirkungen der Corona-Pandemie nur vergleichsweise geringfügig betroffen. Zwar sind Haushaltsbelastungen festzustellen, diese werden von der Gewerbesteuerausgleichszahlung durch Bund und Land jedoch deutlich überkompensiert. Die Gemeinde erhält 2020 rund 1,6 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW<sup>10</sup>. Stärker fallen die pandemie-bedingten Haushaltsbelastungen im Jahr 2021 aus und werden mit 0,43 Mio. Euro beziffert. 2022 erhält die Gemeinde zwar Landeszuweisungen, welche die Haushaltsbelastungen infolge der Pandemie kompensieren. Hinzu kommen jedoch starke Belastungen infolge des russischen Angriffes auf die Ukraine. Die Gemeinde ermittelt unter Berücksichtigung der Landeszuschüsse eine Netto-Belastung von 0,27 Mio. Euro. Nach dem NKF-CUIG hat die Gemeinde Lotte die infolge der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen und als Isolierungshilfe in der Bilanz zu aktivieren. Hierdurch verbessern sich zwar die betreffenden Jahresergebnisse, es handelt sich jedoch um einen bloß bilanziellen Effekt. Während die Auswirkungen der Krisen die gemeindliche Liquidität mitunter stark belasten, sind die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gerade nicht Liquiditätswirksam. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG enthält demgegenüber die tatsächlichen Belastungen.

<sup>10</sup> Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen – GewStAusgleichsG NRW) vom 1. Dezember 2020

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



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



Im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse bildet die Gemeinde Lotte im Vergleichsjahr 2021 das Vergleichsminimum. Auch im Vergleich der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG verbessert sich die Positionierung nicht. Ursächlich für die auffällige Positionierung der Gemeinde Lotte ist 2021 vor allem die deutlich unterdurchschnittliche Gewerbesteuer. Betrachtet man die einwohnerbezogenen Jahresergebnisse sowie die Vergleichspositionen der Gemeinde Lotte in der Zeitreihe wird die Abhängigkeit der Jahresergebnisse von den Gewerbesteuerschwankungen deutlich. Während Lotte im Zusammenhang mit ausbleibenden Gewerbesteuererträgen in den Jahren 2017 und 2021 das Vergleichsminimum bildet, ordnet sie sich in den Jahren 2016, 2018 und 2019 sogar oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Im Vergleichsjahr 2020 liegt sie mit ihrem einwohnerbezogenen Jahresergebnis zumindest oberhalb des Medians.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016 bis 2022

Jahr	Lotte	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	216	-410	-39,22	25,64	142	773	29
2017	-780	-780	-10,55	53,19	98,13	622	38
2018	301	-80,26	29,79	112	187	926	38
2019	881	-156	29,36	109	182	922	38
2020	81,36	-184	25,06	68,24	119	312	38
2021	-164	-164	71,47	137	204	546	30
2022	82,75	Es liegen noch nicht genügend Werte für einen aussagekräftigen Vergleich vor.					

Wie auch aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich, geben einzelne Jahresergebnisse nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage oder 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 2022, 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 2018 bis 2022 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2022 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemie- und kriegsbedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ Lotte in Tausend Euro 2022

Grund- und Kennzahlen	2022
Jahresergebnis	1.168
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	15.345
Saldo Sondereffekte*	890
Bereinigtes Jahresergebnis	-15.067
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre	15.618
<b>Strukturelles Ergebnis</b>	<b>551</b>

Das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Lotte ist 2022 positiv. Es fällt jedoch um rund 0,6 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis.

Auf der Ertragsseite liegen zwar die Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer über dem Durchschnittswert seit 2018. Zugleich erhält die Gemeinde aber auch signifikant weniger Schlüsselzuweisungen als im Durchschnitt der Vorjahre und auch die Ausgleichs- und Erstattungsleistungen fallen geringer aus. Insgesamt liegen die bereinigten Positionen 2022 rund 0,66 Mio. Euro niedriger als im Durchschnitt der Vorjahre. Einschränkend ist allerdings einzuwenden, dass der Gemeinde Lotte 2019 außergewöhnlich hohe Gewerbesteuern zugeflossen sind. Ohne Berücksichtigung des Jahres 2019 bei Ermittlung dieser Durchschnittswerte profitiert die Gemeinde Lotte 2022 von deutlich überdurchschnittlichen Gewerbesteuererträgen. Dies hätte rechnerisch ein negatives strukturelles Ergebnis 2022 zur Folge.

Auf der Aufwandsseite profitiert Lotte 2022 von geringeren Aufwendungen. Die berücksichtigten Schwankungspositionen (Kreisumlage und Steuerbeteiligungen) liegen insgesamt rund 0,4 Mio. Euro niedriger als die Durchschnittswerte. Lotte profitiert insbesondere vom Wegfall der Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten.

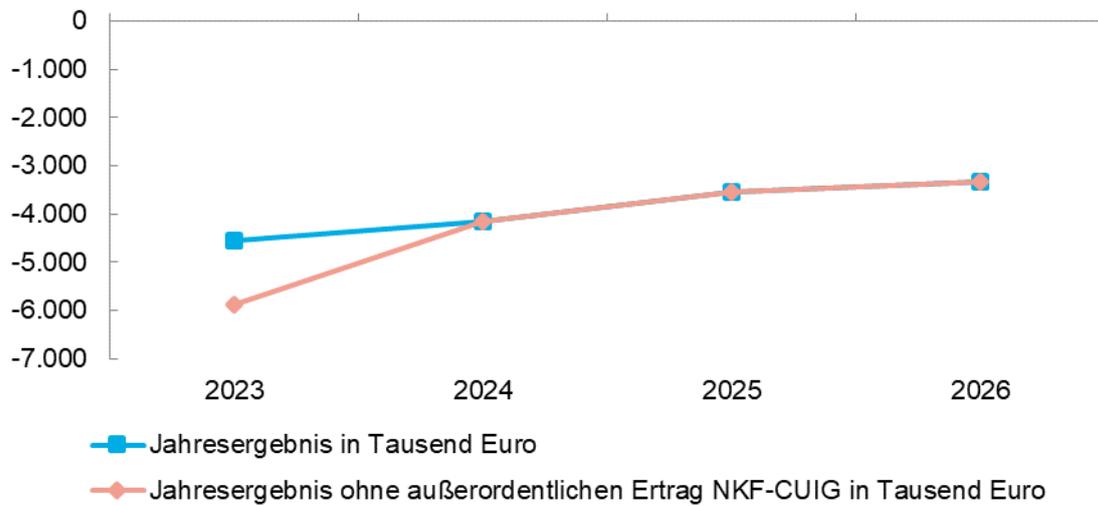
Für eine nachhaltige und risikobewusste Haushaltssteuerung kann sich Lotte künftig nicht auf ein Fortbestehen der zuletzt eher günstigen Rahmenbedingungen verlassen. Die Gemeinde hat einen Handlungsbedarf zur strukturellen Verbesserung bereits erkannt. Mit einer Erhöhung der Hebesätze unter anderem für die Gewerbesteuer kann die Gemeinde Lotte nachhaltige Ertragszuwächse generieren. Einen Handlungsbedarf indizieren auch die im nachstehenden Kapitel untersuchten Planergebnisse der Gemeinde Lotte.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Gemeinde Lotte plant bis einschließlich 2026 ausschließlich Jahresdefizite. In Summe ergibt sich daraus ein Gesamtfehlbetrag von 15,61 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2023 erwartet Lotte eine Haushaltsbelastung infolge des Ukraine-Krieges in Höhe von 1,32 Mio. Euro.

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

### Jahresergebnisse Lotte in Tausend Euro 2022 bis 2026



Die Gemeinde Lotte plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 in den kommenden Jahren ausschließlich Jahresdefizite. Bis 2026 summieren sich die geplanten Fehlbeträge auf ein Gesamtdefizit von 15,61 Mio. Euro.

Das geplante Jahresergebnis 2023 enthält einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG in Höhe von 1,32 Mio. Euro. In diesem Ertrag isoliert die Gemeinde Lotte die erwarteten Haushaltsbelastungen infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine. Ohne den außerordentlichen Ertrag läge das geplante Jahresdefizit 2023 bei 5,9 Mio. Euro. Das Gesamtdefizit der Planjahre läge bei rund 16,9 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 2022 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Tau- send Euro	2026 in Tau- send Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	11.899 (10.902)	10.700	-1.199 (-202)	-2,62 (-0,47)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.843 (6.454)	8.240	1.396 (1.786)	+4,75 (+6,30)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.106 (1.146)	1.430	284 (209)	+5,69 (+4,03)
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.577	2.866	-28,53 (-1.289)	+16,12 (+0,24)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.948	2.017	68,28	+0,86
Privatrechtliche Leistungsentgelte	760	777	16,55	+0,54
Sonstige ordentliche Erträge	363	339	-23,58	-1,67
Übrige Erträge	13.879	7.527	6.352	-14,18
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	6.674	8.894	2.220	+7,44
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.263	4.788	524	+2,94
Transferaufwendungen - ohne Gewerbesteuerumlage, allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage	6.134	3.682	-2.453	-11,98
Allgemeine Kreisumlage	5.831 (5.894)	7.200	1.369 (1.306)	+5,41 (+5,13)
Jugendamtsumlage	5.794 (5.091)	6.320	526 (1.229)	+2,20 (+5,55)
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.362	1.453	90,75	+1,63
Übrige Aufwendungen	9.298	7.715	-1.582	-4,56

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 ergänzt.

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

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

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

### Erträge:

Die Gemeinde Lotte hat ihre Ansätze der Erträge aus der **Einkommen- und der Umsatzsteuer** basierend auf der Herbststeuerschätzung 2022 gebildet. Für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung schreibt Lotte die Ansätze anhand der Orientierungsdaten des Landes<sup>11</sup> fort. Bis 2026 plant Lotte mit einer Steigerung dieser Erträge gegenüber 2022 um insgesamt 1,7 Mio. Euro. Wegen ihrer ausgeprägten Konjunkturabhängigkeit ist vor allem die Planung der Gewerbesteuer mit großen Unsicherheiten verbunden. Besonders in Lotte unterlagen die **Gewerbesteuererträge** in den zurückliegenden Jahren auffällig starken Schwankungen. 2022 kann die Gemeinde Lotte ihren Planansatz mit rund 11,9 Mio. Euro deutlich übertreffen (Mehrerträge von rund 3,7 Mio. Euro). Den Ansatz für 2023 bildet die Gemeinde unter Berücksichtigung von Sondereffekten und der Annahme eines leichten Rückganges mit 9,6 Mio. Euro. Gegenüber den durchschnittlichen Erträgen der Jahre 2016 bis 2022 (voraussichtliches Ist) setzt Lotte damit einen leichten Zuwachs um etwa fünf Prozent an. Für die Folgejahre plant die Gemeinde nur moderate Steigerungen, die sich unterhalb der Prognosewerte nach den Orientierungsdaten des Landes bewegen. Bis 2026 steigt der Ansatz der Gewerbesteuer damit bis auf 10,7 Mio. Euro.

Unter den Zuwendungen und Umlagen plant die Gemeinde Lotte für 2023 **Schlüsselzuweisungen** in Höhe von rund zwei Mio. Euro. Dies entspricht der Festsetzung nach dem GFG 2023. In der mittelfristigen Planung ab 2024 geht Lotte von einem vergleichsweise starken Anstieg der Schlüsselzuweisungen aus. Gegenüber 2023 liegt der Ansatz rund 1,2 Mio. Euro höher und bleibt bis 2026 auf einem deutlich gestiegenen Niveau zwischen 3,1 und 2,9 Mio. Euro. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist abhängig von der Höhe der gemeindlichen Steuerkraft und des ermittelten (fiktiven) Finanzbedarfes. Damit sich die Erträge aus Schlüsselzuweisungen der Gemeinde Lotte plangemäß realisieren, müsste sich die Steuerkraft der Gemeinde im Verhältnis zum fiktiven Finanzbedarf spürbar verschlechtern. Zwar rechnet die Gemeinde Lotte bei den wesentlichen Ertragspositionen mit jährlichen Steigerungen, die geplanten Zuwachsraten liegen jedoch tendenziell unterhalb der Orientierungswerte des Landes. Demgegenüber rechnet Lotte mit einem deutlichen Anstieg des gemeindlichen Haupt- und Schüleransatzes. Diese Ansätze fließen in die Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfes ein und sind so für die Höhe der Schlüsselzuweisungen maßgeblich. Die Erwartung steigender Schlüsselzuweisungen ist durch die anstehende Erschließung eines neuen Baugebietes und die Vermarktung der dortigen Baugrundstücke begründet. Hierdurch erhofft sich die Gemeinde einen Einwohnerzuwachs. Einschränkend ist allerdings einzuwenden, dass die Gemeinde Lotte auch in den zurückliegenden Haushalts-

<sup>11</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 – Az. 304-46.05.01-264/22

jahren zum Teil erhebliche Zuwächse bei den Schlüsselzuweisungen innerhalb des mittelfristigen Planungszeitraumes eingeplant hat. In der Regel hat die Gemeinde diese Ansätze in den Folgejahren reduzieren müssen. Ob sich die Planung der Schlüsselzuweisungen im mittelfristigen Planungszeitraum realisiert, bleibt daher abzuwarten.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die weiterhin nicht abzuschätzenden künftigen Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für die Gemeinde Lotte bestehen bei den geplanten Erträgen aus Schlüsselzuweisungen. Hier geht die Gemeinde von starken Ertragszuwächsen aus. Nicht nur die Entwicklung der gemeindlichen Steuerkraftkraft und des Finanzbedarfes sind nur unter großen Unsicherheiten zu prognostizieren. Auch die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG<sup>12</sup> sind ungewiss, denn das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse während der Corona-Pandemie zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze Unsicherheiten, da Klageverfahren der kreisfreien Städte anhängig sind. Darüber hinaus sind bei den stichprobenartig geprüften Ertragsansätzen keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ersichtlich.

#### **Aufwendungen:**

Einen großen Teil der jährlichen ordentlichen Aufwendungen machen die **Personalaufwendungen** der Gemeinde Lotte aus. Für 2023 hat die Gemeinde die Personalaufwendungen auf Grundlage der voraussichtlichen Aufwendungen des Jahres 2022 sowie der zu erwartenden Änderungen im gemeindlichen Stellenplan prognostiziert. Sie erwartet gegenüber dem Vorjahresansatz 2022 damit einen erheblichen Zuwachs um 1,25 Mio. Euro. Die Gemeinde Lotte ist bei der Bildung der Ansätze noch von einer Tarifierhöhung von vier Prozent ausgegangen. Für die Folgejahre setzt die Gemeinde eine jährliche Steigerung von 2,5 Prozent jährlich an. Bis 2026 steigen die Ansätze der Personalaufwendungen damit bis auf 8,9 Mio. Euro. Nicht berücksichtigen konnte die Gemeinde Lotte bei der Ansatzbildung den zum Planungszeitpunkt noch nicht bekannten Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen. Dieser sieht für 2023 zunächst eine Belastung durch ein steuer- und sozialabgabenfreies Inflationsausgleichsgeld vor. Erhöhungen der Tabellenentgelte folgen ab dem 1. März 2024 und bedingen als Sockelbetrag auch für die Folgejahre einen Anstieg der gemeindlichen Personalaufwendungen. Für die Gemeinde Lotte ergeben sich daraus deutlich steigende Personalaufwendungen. Für 2023 dürfte zudem mit Besoldungssteigerungen bei den beamteten Beschäftigten der Gemeinde Lotte zu rechnen sein. Diese Positionen haben auch Einfluss auf die Höhe der jährlichen Versorgungsaufwendungen der Gemeinde Lotte und lassen einen weiteren Anstieg der Aufwendungen erwarten.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Gemeinde Lotte von 2022 bis 2026 mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 2,94 Prozent. Die höchsten jährlichen Aufwendungen plant die Gemeinde für 2023 mit 6,22 Mio. Euro. Gegenüber 2022 setzt

<sup>12</sup> Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

Lotte damit Mehraufwendungen von rund zwei Mio. Euro an. Bis 2026 sinkt der Ansatz der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wieder bis auf 4,79 Mio. Euro und liegt damit nur rund 0,52 Mio. Euro über den tatsächlichen Sach- und Dienstleistungsaufwendungen aus 2022. Stark steigen zunächst die Aufwendungen für die Bewirtschaftung, Unterhaltung und Instandsetzung des unbeweglichen Anlagevermögens. Diese erhöhen sich 2023 auf 2,89 Mio. Euro. In den Folgejahren liegen die jährlichen Aufwendungen wieder deutlich niedriger, wenn auch weiterhin auf einem hohen Niveau (2,1 Mio. Euro). Starke Steigerungen erfolgen 2023 außerdem unter dem Sammelposten der sonstigen Sach- und Dienstleistungen. In den Folgejahren 2024 bis 2026 sinken auch diese Aufwendungen wieder (um etwa 0,5 Mio. Euro). Die Gemeinde Lotte berücksichtigt für die Planung 2023 zwar Auswirkungen des russischen Angriffes auf die Ukraine, insbesondere bei der Planung des Bewirtschaftungsaufwandes (Energiekostensteigerungen), sieht im Übrigen jedoch keine Preissteigerungen vor. Ob sich die Ansätze der Gemeinde Lotte nach 2023 halten lassen ist daher zumindest fraglich. Zumindest in den zurückliegenden Jahren zeigt sich, dass Lotte die Ansätze der mittelfristigen Planung weit überwiegend zu niedrig angesetzt hat. Das jeweils erste Jahr der mittelfristigen Planung war im Durchschnitt rund 0,4 Mio. Euro zu niedrig geplant. Erst recht mit Blick auf die noch immer hohen Inflationsraten und die dynamische Entwicklung der Energiepreise besteht daher ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko, dass sich die Ansätze der mittelfristigen Planung nicht halten lassen.

Den größten Anteil an den gemeindlichen Aufwendungen der Gemeinde Lotte machen die **Transferaufwendungen** aus. Hierzu zählen insbesondere die Kreisumlage und die Jugendamtsumlage, welche die Gemeinde Lotte an den Kreis Steinfurt leistet. 2022 betragen die Kreisumlage und die Jugendamtsumlage in Summe 11,62 Mio. Euro und machen damit mehr als ein Drittel der Gesamtaufwendungen der Gemeinde Lotte aus. Die Höhe der Kreisumlage sowie der Jugendamtsumlage ist abhängig vom Finanzbedarf des Kreises Steinfurt sowie der Entwicklung der Finanzkraft der Gemeinde Lotte in Relation zu den übrigen kreisangehörigen Kommunen. Hohe Ertragszuwächse bei der Gewerbesteuer oder den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer ziehen so in späteren Haushaltsjahren eine tendenziell höhere Umlagelast nach sich. Für 2023 setzt Lotte die allgemeine Kreisumlage mit 6,72 Mio. Euro und die Jugendamtsumlage mit 5,92 Mio. Euro an. Lotte geht bei dieser Planung noch von einem höheren Hebesatz für die Kreisumlage aus, als der Kreis Steinfurt mit seinem Haushaltsplan für 2023 festgesetzt hat (Entwurf Kreishaushalt 2023: 29,7 Prozent; Kreishaushalt 2023: 28,7 Prozent). Die Kreisumlage dürfte daher rund 0,2 Mio. Euro niedriger als erwartet ausfallen. Für die folgenden Jahre geht die Gemeinde von jährlichen Zuwachsraten der Kreisumlage zwischen 1,8 und 2,7 Prozent aus. Die vom Kreis Steinfurt ab 2024 prognostizierten Ertragszuwächse bei der Kreisumlage liegen hingegen bei durchschnittlich 4,86 Prozent und damit spürbar höher. Bei planmäßiger Entwicklung der Erträge aus der Kreisumlage sowie unveränderter Verteilung der Umlagelast auf die kreisangehörigen Kommunen, wäre daher zweifelhaft, ob die Ansätze der Gemeinde Lotte trotz eines höheren Ansatzes für 2023 zu halten sind. Sollte sich die Finanzkraft der Gemeinde Lotte im Verhältnis zu den übrigen kreisangehörigen Kommunen hingegen schwächer entwickeln, dürfte dies die Umlagelast tendenziell mindern. Vergleichsweise geringe Ertragszuwächse plant die Gemeinde Lotte jedenfalls bei der Gewerbesteuer. Sollten die Ertragszuwächse hier wie geplant geringer ausfallen, als allgemein erwartet wird, dürfte dies die Umlagelast für Lotte senken. Auch wenn Lotte höhere Gewerbesteuerträge erzielen kann, als bisher geplant, verbleiben der Gemeinde trotz steigender Umlagen zusätzliche Steuererträge. In dieser Gesamtschau ist ein zusätzliches Planungsrisiko bei der Planung der Transferaufwendungen daher wohl nicht anzunehmen. Soweit die Gemeinde im Übrigen höhere

Transferaufwendungen als in den Vorjahren angesetzt hat, ist dies auf Aufwendungen für den örtlichen Breitbandausbau zurückzuführen. Diesen Aufwendungen stehen ertragsseitig Fördermittel des Landes und des Bundes gegenüber.

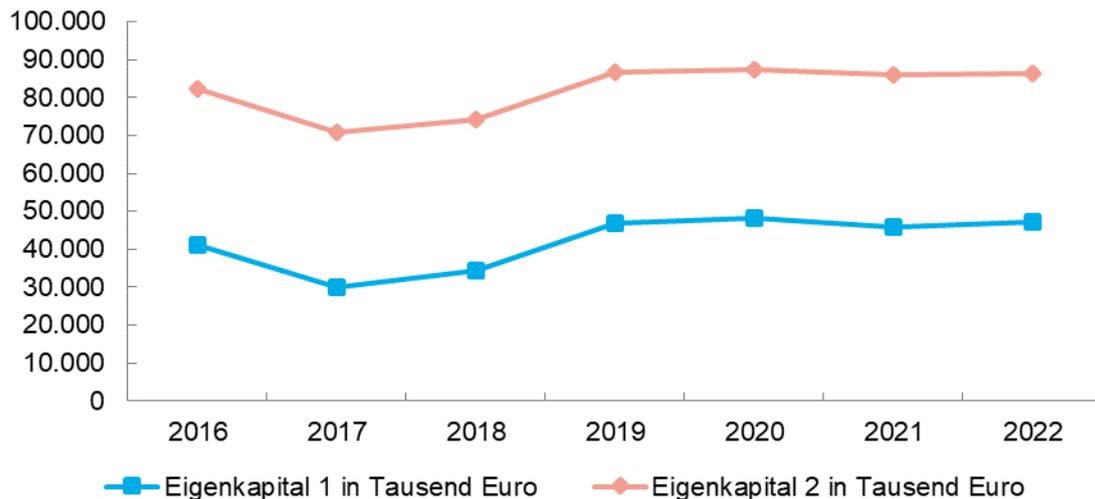
Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und im Verhältnis zum übrigen Kreis sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises nur schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die weiteren Auswirkungen des Ukraine-Krieges sind ebenfalls nur unter großen Unsicherheiten zu prognostizieren. Zusätzliche Risiken bestehen bei der Planung der Aufwendungen der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen im mittelfristigen Planungszeitraum. Die Gemeinde hat hier, wie auch in den zurückliegenden Haushaltsjahren, einen Rückgang der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Rücklagen der Gemeinde Lotte können starke Ergebnisschwankungen im Berichtszeitraum wirksam auffangen. Seit 2016 kann die Gemeinde ihr Eigenkapital steigern. Lotte verfügt 2021 über mehr Eigenkapital als die Hälfte aller Vergleichskommunen.

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

**Eigenkapital Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2022**

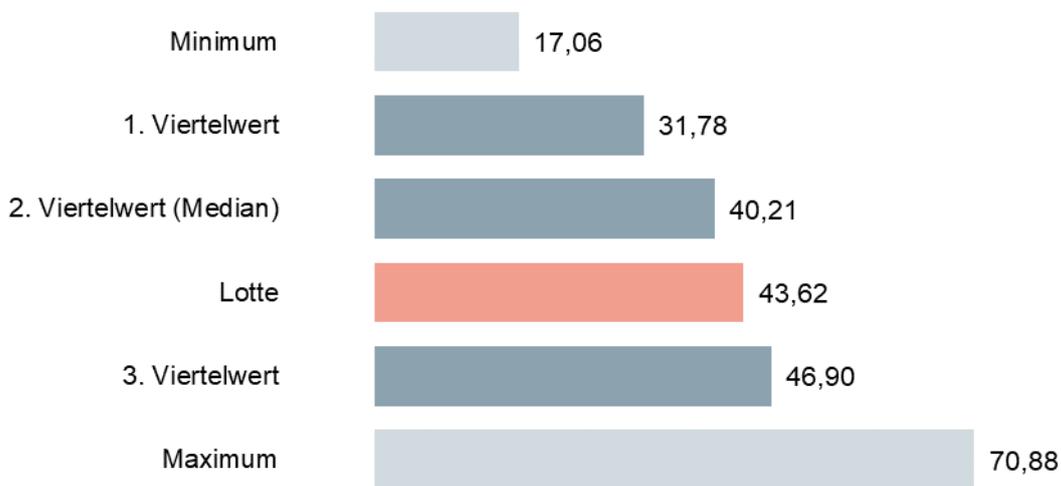


In den Jahren 2016 bis 2022 kann die Gemeinde Lotte ihr Eigenkapital auf 47,04 Mio. Euro steigern. Die Jahresergebnisse summieren sich auf einen Gesamtüberschuss von 8,75 Mio. Euro. Es handelt sich dabei jedoch um keine kontinuierliche Entwicklung. 2017 muss die Gemeinde Lotte ausbleibende Gewerbesteuererträge und in der Folge einen erheblichen Fehlbetrag durch Reduzierung ihrer Ausgleichsrücklage kompensieren. Das Eigenkapital sinkt 2017 auf 30,1 Mio.

Euro. Diese Entwicklung kann Lotte in den Folgejahren 2018 und 2019 kompensieren. Den Höchststand erreicht der Eigenkapitalbestand 2020 mit rund 48,29 Mio. Euro.

Im Planungszeitraum rechnet die Gemeinde Lotte mit einer erheblichen Reduzierung des Eigenkapitals. Die geplanten Jahresfehlbeträge 2023 bis 2026 summieren sich auf ein Gesamtdefizit von 15,61 Mio. Euro. Damit müsste die Gemeinde Lotte ihr Eigenkapital im Planungszeitraum bis 2026 auf etwa 31,44 Mio. Euro reduzieren. Die Ausgleichsrücklage sinkt bei ansonsten planmäßiger Entwicklung von zuletzt 19,4 Mio. Euro bis zum Ende des Planungszeitraumes auf 3,78 Mio. Euro. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in Tabelle 4 der Anlage dieses Teilberichtes.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



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



Mit einer Eigenkapitalquote von etwa 44 Prozent im Vergleichsjahr 2021 positioniert sich die Gemeinde Lotte im interkommunalen Vergleich oberhalb des Medians. Sie gehört damit zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der besseren Eigenkapitalausstattung.

Berücksichtigt man daneben auch das wirtschaftliche Eigentum der Gemeinde Lotte in Form der Sonderposten aus Zuwendungen sowie aus Beiträgen (Eigenkapital 2), verbessert sich die Vergleichsposition der Gemeinde Lotte. Mit einer Eigenkapitalquote 2 von 81,94 Prozent ordnet sich Lotte sogar oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Aus 33 Vergleichswerten können 2021 nur zwei Kommunen eine höhere Eigenkapitalquote 2 ausweisen als die Gemeinde Lotte.

Wie in den Kapiteln 1.3.2 „Ist-Ergebnisse“ und 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, hat die Gemeinde Lotte für die Jahre 2021 bis 2023 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG gebucht beziehungsweise eingeplant. Dies hat auch Auswirkungen auf das Eigenkapital der Gemeinde. Den außerordentlichen Ertrag muss die Gemeinde Lotte ab 2026 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abschreiben. Bis 2023 summieren sich die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG bei planmäßiger Entwicklung auf rund zwei Mio. Euro. Schöpft die Gemeinde Lotte den längstens möglichen Abschreibungszeitraum von 50 Jahren aus, ergibt sich daraus eine jährliche Ergebnisbelastung von rund 40.000 Euro jährlich. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG läge das Eigenkapital der Gemeinde Lotte zum Ende des Planungszeitraumes bei 29,42 Mio. Euro.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

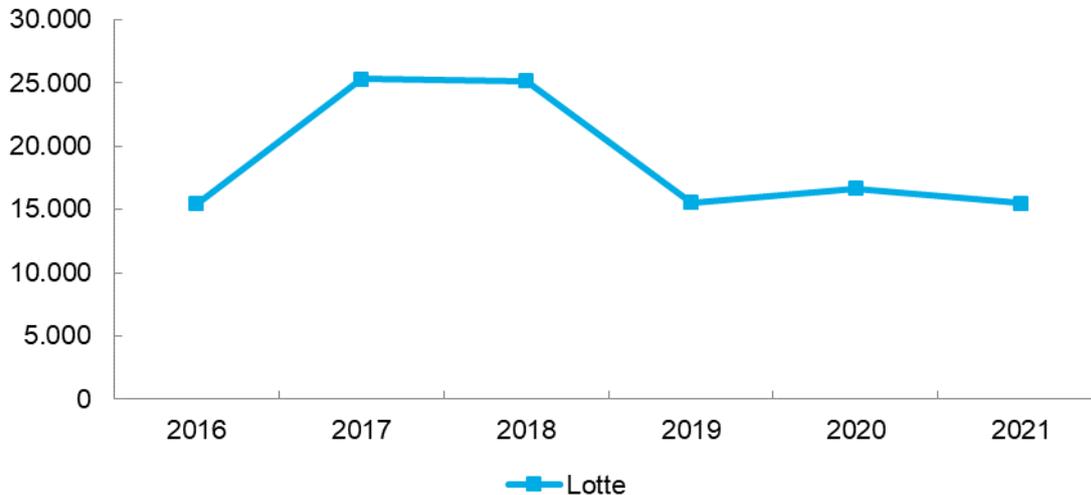
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. 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 Lotte kann im Betrachtungszeitraum ihre Kreditverbindlichkeiten reduzieren. 2021 gehört sie noch zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Gesamtverbindlichkeiten. Außerhalb des Kernhaushaltes sind auch die Verbindlichkeiten des Eigenbetriebes Abwasser bedeutsam.

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

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2021



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Gemeinde Lotte verwendet. Ab dem Jahr 2019 war die Gemeinde Lotte nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses verpflichtet. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW daher die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbetei lungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Ver gleich einbezogen. Für 2022 lagen zum Prüfungszeitpunkt noch keine Daten zu den Verbind lichen des Eigenbetriebes Abwasser vor, sodass für 2022 kein Wert ermittelt werden kann. Die Berechnungsgrundlagen sind in den Tabellen 5 und 6 der Anlage dieses Teilberichts ent halten.

Im Eckjahresvergleich 2016 zu 2021 kann die Gemeinde Lotte ihre Gesamtverbindlichkeiten auf etwa demselben Niveau halten. 2021 liegen die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und der Mehrheitsbetei lungen beziehungsweise des Sondervermögens nur rund 0,1 Mio. Euro höher als zu Beginn des Betrachtungszeitraumes. Gegenüber dem zwischenzeitlichen Höchststand der Verbindlichkeiten 2017, kann die Gemeinde Lotte die Gesamtverbindlichkeiten allerdings deutlich reduzieren. Für die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten sind vor allem die Ver bindlichkeiten des Kernhaushaltes prägend. 2021 machen diese rund 70 Prozent der Gesamt verbindlichkeiten aus. Bereinigt man die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes um die Verbind lichen gegenüber der gemeindlichen Mehrheitsbetei lung und dem Sondervermögen, so liegen diese 2021 bei 10,7 Mio. Euro.

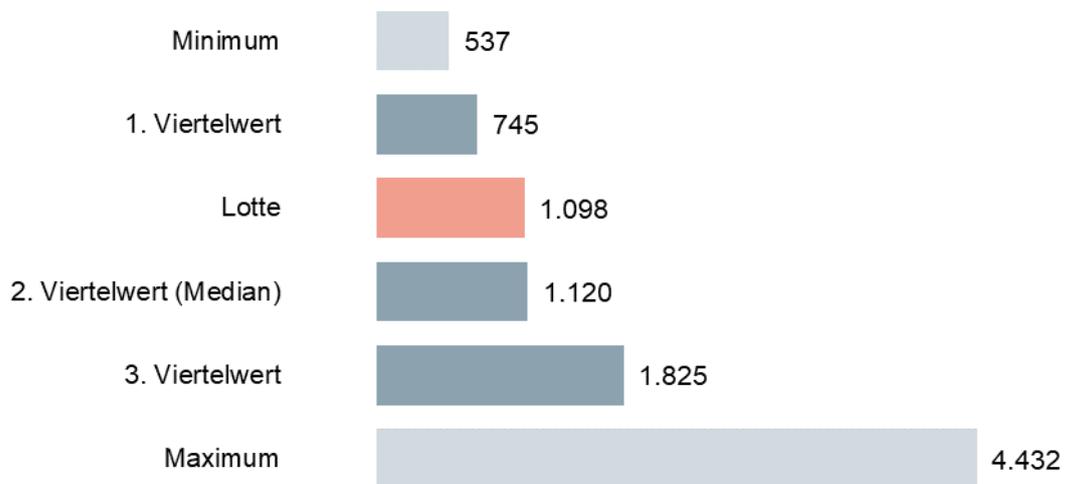
- Die größten Schwankungen bei den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes ergeben sich bei den **Kreditverbindlichkeiten**. Aus den Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer re sultierte 2017 eine erhebliche Liquiditätslücke. Zur Überbrückung war die Gemeinde Lotte daher auf einen Liquiditätskredit in Höhe von zehn Mio. Euro angewiesen. Dies hat

die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes auf 18,1 Mio. Euro und die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Gemeinde Lotte auf einen zwischenzeitlichen Höchststand von 25,33 Mio. Euro ansteigen lassen. 2019 fließt der Gemeinde aus den Gewerbesteuer-nachzahlungen sowie Zinsen wieder Liquidität zu. Dies nutzt die Gemeinde zur vollständigen Tilgung ihrer Liquiditätskredite. Die Investitionskredite kann Lotte seit 2016 kontinuierlich tilgen. Mit 7,19 Mio. Euro liegen die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten 2021 um 1,3 Mio. Euro niedriger als 2016. 2022 kann die Gemeinde Lotte ihre Investitionskredite weiter auf nunmehr 6,8 Mio. Euro reduzieren. Vorübergehend war die Gemeinde Lotte allerdings erneut auf die Aufnahme eines Liquiditätskredites von 0,5 Mio. Euro angewiesen. Diesen Kredit hat die Gemeinde Lotte zwischenzeitlich vollständig tilgen können.

- Zuletzt haben sich die **Verbindlichkeiten für Lieferungen und Leistungen** im Kernhaushalt erhöht. 2021 liegen diese mit 1,6 Mio. Euro vergleichsweise hoch. 2022 sinken die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen wieder auf 0,87 Mio. Euro.
- Gestiegen sind seit 2016 ebenfalls die **erhaltenen Anzahlungen**. 2021 liegen diese mit 1,22 Mio. Euro etwa 0,9 Mio. Euro höher als 2016. 2022 erhöhen sich die erhaltenen Anzahlungen erneut deutlich auf nunmehr 2,14 Mio. Euro. Unter dieser Position weist die Gemeinde Lotte Zuwendungen von Dritten für Investitionen aus, die noch nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Nach Fertigstellung des betreffenden Vermögensgegenstandes werden die erhaltenen Anzahlungen in einen Sonderposten umgebucht. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit der bilanziellen Abschreibung des durch Drittmittel finanzierten Vermögensgegenstandes.

Die Verbindlichkeiten der gemeindlichen Ausgliederungen (bereinigt um die konzerninternen Verflechtungen) liegen 2021 bei rund 4,8 Mio. Euro. Relevant ist 2021 lediglich der Abwasserbetrieb der Gemeinde Lotte. Die Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH bilanziert 2021 ausschließlich Verbindlichkeiten, die gegenüber dem Kernhaushalt bestehen. Die Verbindlichkeiten des Abwasserbetriebes machen 2021 rund 30 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns aus. Sie haben sich gegenüber 2016 um etwa 0,8 Mio. Euro reduziert. Den größten Anteil an den Verbindlichkeiten haben auch beim Eigenbetrieb Abwasser die Kreditverbindlichkeiten. 2021 bilanziert der Eigenbetrieb Kreditverbindlichkeiten von 3,57 Mio. Euro.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleich der einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten liegt die Gemeinde Lotte noch knapp unterhalb des Medians und gehört damit zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Verbindlichkeiten.

Die Schulden der Gemeinde Lotte ermittelt die gpaNRW unter zusätzlicher rechnerischer Berücksichtigung der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich.

### Schulden in Tausend Euro Lotte 2016 bis 2022

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten in Tausend Euro	9.827	19.224	19.642	10.490	11.792	10.719	11.352
Rückstellungen in Tausend Euro	4.397	4.277	4.655	8.613	5.032	5.057	5.282
Sonderposten für den Gebührenaussgleich in Tausend Euro	200	182	152	115	0	37	100
<b>Schulden</b>	<b>14.424</b>	<b>23.683</b>	<b>24.449</b>	<b>19.218</b>	<b>16.824</b>	<b>15.813</b>	<b>16.734</b>

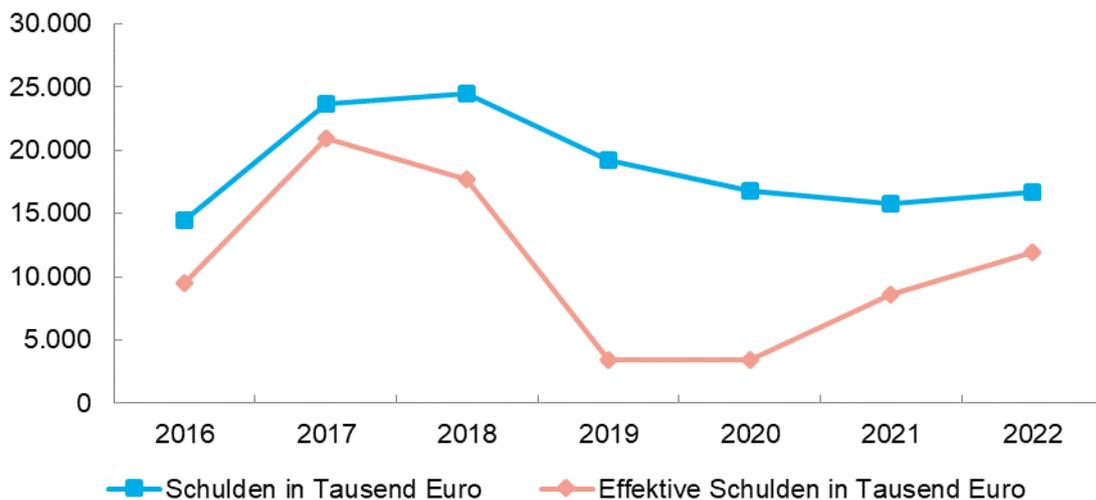
Während die Gemeinde Lotte die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes stabilisieren kann, steigen gegenüber 2016 die Pensionsrückstellungen der Gemeinde um rund 0,9 Mio. Euro. Diese

Rückstellungen bilden bilanziell die künftigen Pensions- und Beihilfeansprüche der Beamten der Gemeinde Lotte ab.

### 1.3.5.2 Effektivverschuldung

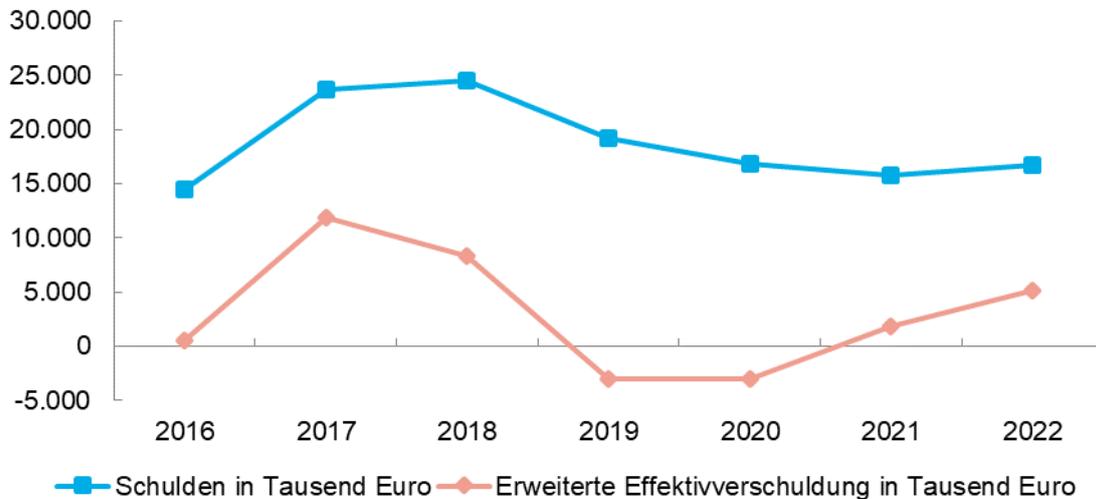
Den Schulden der Gemeinde Lotte stehen liquide Mittel sowie liquidierbare Vermögenspositionen gegenüber, welche zur Tilgung eingesetzt werden könnten. Die gpaNRW berücksichtigt dies bei der Bewertung der Verschuldung und ermittelt die effektive Schuldenlast der Gemeinde Lotte. Von den Schulden des Kernhaushaltes (Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich) zieht die gpaNRW dazu die Forderungen und liquiden Mittel ab.

Schulden und Effektive Schulden Lotte 2016 bis 2022



Die Schulden der Gemeinde Lotte nehmen seit 2018 ab. Erst für 2022 ist mit den erneut ansteigenden Verbindlichkeiten (hier vor allem die erhaltenen Anzahlungen) eine leichte Trendumkehr auszumachen. Die Entwicklung der effektiven Schulden verläuft demgegenüber dynamischer. Berücksichtigt man neben den liquiden Mitteln, Forderungen und sonstigen Vermögensgegenständen zusätzlich auch die Wertpapiere des Umlaufvermögens und des Anlagevermögens sowie die gemeindlichen Ausleihungen, zeigt sich die folgende Entwicklung.

### Schulden und Erweiterte Effektivverschuldung Lotte 2016 bis 2022



Die Entwicklung der Effektivverschuldung beziehungsweise der erweiterten Effektivverschuldung hängt in Lotte besonders von der Entwicklung der Liquiditätsbestände ab. Diese kann die Gemeinde ab 2019 insbesondere durch die Mittelzuflüsse aus den Nachzahlungen der Gewerbesteuer deutlich erhöhen. Zugleich gelingt es der Gemeinde mit den Liquiditätszuflüssen die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten zu tilgen und die Investitionskredite kontinuierlich zu reduzieren. 2019 und 2020 übersteigt der bilanzielle Wert der liquidierbaren Vermögenspositionen der Gemeinde sogar den Wert ihrer Schulden. Dies bedeutet, dass der Gemeinde Lotte vorübergehend mehr liquide Mittel und liquidierbare Haushaltspositionen zur Verfügung stehen, als sie zur Schuldentilgung benötigen würde.

Während sich die Höhe der gemeindlichen Schulden in den Jahren 2021 und 2022 kaum ändert, ist bei den effektiven Schulden ein deutlicher Anstieg erkennbar. Dieser ist erneut auf die Entwicklung der liquiden Mittel zurückzuführen. 2021 und 2022 leistet die Gemeinde umfassende investive Auszahlungen, insbesondere für Baumaßnahmen (insgesamt 4,3 bzw. 4,8 Mio. Euro). Zugleich muss Lotte 2021 Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer kompensieren. Das Liquiditätsdefizit kann die Gemeinde zwar decken, ohne in größerem Umfang neue Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen. Die Reduzierung der liquiden Mittel lässt jedoch die Effektivverschuldung sichtbar steigen.

Die Berechnungsgrundlagen der Effektiven Schulden und der erweiterten Effektivverschuldung sind den Tabellen 7 und 8 der Anlage zu diesem Teilbericht zu entnehmen.

#### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Die von der Gemeinde Lotte festgelegten Gesamtnutzungsdauern liegen am Maximum der nach der NKF-Rahmentabelle<sup>13</sup> zulässigen Gesamtnutzungsdauern. Gegenüber kürzeren Gesamtnutzungsdauern entlastet die Gemeinde Lotte so die Ergebnisrechnung, indem die jährlichen Aufwendungen für Abschreibung auf mehr Haushaltsjahre verteilt werden. Demgegenüber steigt mit einer höheren Gesamtnutzungsdauer das Risiko, dass die vorgesehene Nutzungsdauer eines Anlagegegenstandes nicht erreicht wird.

#### Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Lotte 2021

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW in Jahren		Ø GND* Lotte in Jahren	Ø RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	80,00	32,79	59,01
Verwaltungsgebäude	40	80	80,00	40,08	49,90
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	80,00	37,42	53,23
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80,00	38,58	51,77
Schulen – alle Schulformen	40	80	80,00	51,00	36,25
Schulsporthallen	40	60	73,33	41,94	42,80
Kindergärten, Kindertagesstätten	40	80	80	40,08	49,90

GND: Gesamtnutzungsdauer; RND: Restnutzungsdauer. Die örtlichen GND sind aus den durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauern nach der örtlichen Rahmentabelle ermittelt.

Bei den meisten der durch die gpaNRW untersuchten Gebäudeklassen ist die rechnerische Abnutzung seit der letzten Prüfung weiter fortgeschritten. Zum Stichtag 31. Dezember 2021 sind

<sup>13</sup> Anlage 16 der Muster für das doppelte Rechnungswesen sowie zu Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW) Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304 - 48.12.02/99 - 765/19 vom 8. November 2019

die untersuchten Gebäudeklassen in rechnerischer Hinsicht überwiegend etwa zur Hälfte abgenutzt. Bilanzielle Zuwächse haben sich seit 2016 insbesondere bei den Schulgebäuden sowie außerdem bei den sonstigen Dienst-, Betriebs- und Geschäftsgebäuden ergeben.

Jedenfalls rechnerisch hat die Gemeinde Lotte den bilanziellen Substanzverlust mit ihren seit 2016 getätigten Investitionen ausgleichen können. Das Verhältnis des durch Abschreibungen und Abgänge verursachten Wertverzehr zu den gemeindlichen Investitionen wird durch die Kennzahl Investitionsquote ausgedrückt. Die durchschnittliche Investitionsquote der Gemeinde Lotte beträgt in der Zeit von 2016 bis 2022 rund 144 Prozent. Vor allem zuletzt 2021 und 2022 hat die Gemeinde ihre Abschreibungen durch Investitionen in die Grundschule Lotte sowie die Gesamtschule Wersen (Aufstockung) sowie die Zweifachsporthalle Wersen ausgleichen können. Demgegenüber ist ein vergleichsweise starker Wertverzehr beim Infrastrukturvermögen auszumachen. Von 2016 bis 2022 beträgt der bilanzielle Wertverlust des Straßennetzes rund 4,67 Mio. Euro.

In den zurückliegenden Jahren hat die Gemeinde mit den bereits genannten Maßnahmen im Schulbereich investiert (Gesamtschule Lotte-Wersen, Grundschule Lotte oder Grundschule Büren, Sporthalle Wersen). Investitionen sind aber auch im Bereich der Kindertageseinrichtungen (Regenbogenkindergarten Büren), bei den Feuerwehrrätehäusern oder in das Verwaltungsgebäude der Gemeinde Lotte getätigt worden. Auch in den kommenden Haushaltsjahren plant die Gemeinde Lotte mit umfangreichen Investitionen, insbesondere in das Gebäudevermögen:

- Für 2023 und 2024 plant Lotte Auszahlungen für Umbaumaßnahmen am Rathaus. Die Ansätze belaufen sich für beide Jahre auf insgesamt rund 1,2 Mio. Euro und umfassen eine Aufstockung über dem Ratssaal sowie eine Sanierung des Ratssaales und des Kellers. Der rechnerische Abnutzungsgrad des Verwaltungsgebäudes wird dadurch gemindert.
- Auch im Schulbereich sind weiterhin Auszahlungen für Investitionsmaßnahmen, zum Teil in erheblicher Höhe, eingeplant. Restzahlungen aus der Erweiterung der Grundschule Lotte für 2023 erhöhen die Gesamtkosten dieser Maßnahme auf rund 3,8 Mio. Euro. Weitere Auszahlungen sind für die Umbau- und Erweiterungsarbeiten an der Grundschule Büren geplant. Die Gesamtkosten belaufen sich auf Schätzungsweise rund 3,5 Mio. Euro.
- Einen Schwerpunkt der gemeindlichen Investitionstätigkeit bildet die bauliche und energetische Sanierung der Sporthalle Wersen sowie der benachbarte Neubau einer teilbaren Zweifeldhalle. Im Haushaltsplan 2023 wird mit einem Gesamtvolumen von 11,7 Mio. Euro kalkuliert. Es besteht Aussicht auf eine Förderung der Maßnahme im Umfang von 1,97 Mio. Euro. Weiterhin plant die Gemeinde Lotte den Neubau einer Dreifach-Sporthalle in Alt-Lotte. Lotte kalkuliert hier einen Gesamtbedarf von 13 Mio. Euro. Die Fertigstellung beider Maßnahmen wird den rechnerischen Abnutzungsgrad der Sporthallen erheblich mindern.
- Auch im Bereich der Verkehrsflächen und -anlagen plant die Gemeinde Lotte mit Investitionen. Die geplanten investiven Auszahlungen der Jahre 2023 bis 2026 liegen bei durchschnittlich rund 1,12 Mio. Euro jährlich. Darin enthalten sind Auszahlungsermächtigungen im Umfang von jährlich 0,5 Mio. Euro, welche die Gemeinde im Rahmen ihres Wegekon-

zeptes einplant. Über die konkrete Verwendung der Mittel im Rahmen des Wegekonzeptes entscheidet das politische Fachgremium. Bei planmäßiger Verausgabung der Mittel kann die Gemeinde den durch Abschreibungen abgebildeten Substanzverlust annähernd ausgleichen.

Mit Blick auf die zum Teil fortgeschrittene Abnutzungsgrade ist festzustellen, dass die gemeindlichen Investitionsschwerpunkte in den zurückliegenden Jahren zum Teil auch durch äußere Umstände vorgegeben wurden. Beispielhaft zu nennen sind neue Rechtsansprüche auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren oder eine Ganztagsbetreuung in Schulen. Dies hat erhebliche Investitionen in eine Erweiterung der gemeindlichen Betreuungskapazitäten erforderlich gemacht und dürfte auch weiterhin Investitionsbedarf bedingen. Genannt sei hier exemplarisch der Ansatz für den Schulstandort der Regenbogengrundschule Büren. Für diesen sind im Haushaltsplan 2023 bislang nur Planungskosten in Höhe von 0,1 Mio. Euro vorgesehen.

Zwar gehört die Gemeinde Lotte im Vergleichsjahr 2021 noch zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten (vgl. Kapitel 1.3.5.1). Zugleich sind die rechnerischen Abnutzungsgrade der untersuchten Gebäudeklassen seit der letzten Prüfung jedoch überwiegend weiter vorangeschritten. Dass – mit Ausnahme des Schulbereiches – die meisten Gebäudeklassen die Hälfte ihrer rechnerischen Nutzungsdauer annähernd erreicht haben, ist umso beachtlicher, als die Gemeinde den Rahmen der höchstens zulässigen Gesamtnutzungsdauern voll ausschöpft. Zur Finanzierung der von ihr geplanten Investitionen hat Lotte in den kommenden Jahren eine erhebliche Neuaufnahme von Investitionskrediten vorgesehen. Allein für 2023 erwartet die Gemeinde einen Kreditbedarf von zwölf Mio. Euro. Die Investitionen werden jedoch nicht nur Auswirkungen auf die Liquidität der Gemeinde Lotte haben. Zu Recht wird in der dem Haushaltsplan für 2023 beigefügten Übersicht über die Haushaltslage auf die Problematik stark gestiegener Baukosten im Kombination mit einer noch immer dynamischen Zinssituation hingewiesen. Neben steigenden Kapitalkosten dürften Investitionsfolgekosten für die Bewirtschaftung und Instandhaltung der Anlagen die Ergebnisrechnung künftiger Haushalte weiter belasten. Mit einer derzeit besonders ausgeprägten Unsicherheit ist auch weiterhin die künftige Entwicklung der Energiekosten verbunden.

Die Finanzierung der geplanten Maßnahmen ist allerdings nicht die einzige Herausforderung für die Gemeinde Lotte. Schwierigkeiten sind ebenso bei der planmäßigen Umsetzung der angesetzten Investitionsmaßnahmen zu erwarten. Jedenfalls in den zurückliegenden Haushaltsjahren hat die Gemeinde Lotte ihre investiven Haushaltsansätze überwiegend nicht ausschöpfen können (hierzu auch Kapitel 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“). Dazu tragen etwa die starke Auslastung der ausführenden Unternehmen, knappe Baurohstoffe und eine hohe Bauinflation oder zunächst abzuwartenden Entscheidungen Dritter bei. So muss die Gemeinde vor Beginn einer geförderten Investitionsmaßnahme zunächst die förmliche Bewilligung abwarten. Die Akquise von Fördermitteln bleibt für die Gemeinde Lotte dennoch auch weiterhin entscheidend, um Investitionen auch in Zukunft zu ermöglichen. Weitere Ausführungen hierzu enthält das Kapitel 1.4.4 „Fördermittelmanagement“.

Der Überblick über die geplante Entwicklung der kommunalen Liquidität ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

### 1.3.5.4 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 Lotte in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.812	-3.183	-2.552	-2.275
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-13.398	-7.707	-9.193	-4.347
<b>= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag</b>	<b>-18.210</b>	<b>-10.890</b>	<b>-11.745</b>	<b>-6.622</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	18.163	10.691	11.963	6.348
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-47</b>	<b>-199</b>	<b>218</b>	<b>-274</b>

Die Gemeinde Lotte kann in den zurückliegenden Jahren zum Teil hohe Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen. Im Durchschnitt fließen der Gemeinde Lotte in den Jahren 2016 bis 2022 so rund 1,7 Mio. Euro jährlich zu. Überwiegend negativ sind hingegen die Salden aus Investitionstätigkeit. Negative Salden aus Investitionstätigkeit bedeuten, dass der Mittelzufluss aus Zuwendungen, Beiträgen sowie Verkaufserlösen niedriger ist, als die investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen und für den Erwerb von Anlagevermögen. Durchschnittlich beträgt der investive Finanzmittelbedarf von 2016 bis 2022 rund 2,1 Mio. Euro jährlich. Vom zwischenzeitlichen Höchststand mit rund 13,8 Mio. Euro (2019) muss die Gemeinde ihre liquiden Mittel bis 2022 somit auf etwa 1,4 Mio. Euro reduzieren.

Im Planungszeitraum erwartet die Gemeinde Lotte Finanzmittelfehlbeträge auch aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der geplante konsumtive Finanzmittelbedarf der Jahre 2023 bis 2026 summiert sich auf einen Fehlbetrag von 12,8 Mio. Euro. Zugleich hat die Gemeinde auch einen erheblichen investiven Finanzmittelbedarf vorgesehen. Der Gesamtsaldo aus Investitionstätigkeit der Jahre 2023 bis 2026 beträgt minus 34,6 Mio. Euro. Insgesamt besteht damit ein enormer Finanzbedarf in Höhe von 47,5 Mio. Euro.

Zur Deckung dieses Bedarfes ist die Gemeinde Lotte in erheblichem Ausmaß auf eine Erhöhung ihrer Kreditverbindlichkeiten angewiesen. Im Planungszeitraum beabsichtigt die Gemeinde Investitionskredite im Umfang von 29 Mio. Euro aufzunehmen. Zugleich erwartet Lotte, erneut auf eine Aufnahme von Liquiditätskrediten angewiesen zu sein. Die geplanten Liquiditätskredite summieren sich bis 2026 auf 20 Mio. Euro. Sollte Lotte die geplanten Investitionen sowie die dazu erforderlichen Kredite im geplanten Umfang realisieren können, ergibt dies bereits ohne eine weitere Steigerung des allgemeinen Zinsniveaus eine erhebliche Liquiditätsbelastung aus jährlichen Zins- und Tilgungsleistungen für zukünftige Haushaltsjahre. Ob die Investitionen und Kreditaufnahmen im geplanten Umfang tatsächlich erforderlich sind, sollte die Gemeinde gerade mit Blick auf die noch immer unsicheren Rahmenbedingungen sorgsam und fortlaufend abwägen.

Abzuwarten bleibt aber auch, ob Lotte die Investitionsmaßnahmen tatsächlich wie geplant umsetzen kann. Zumindest in den zurückliegenden Haushaltsjahren konnte die Gemeinde einen

großen Teil ihrer investiven Ansätze nicht wie geplant verausgaben. Die betreffenden Kreditaufnahmen waren damit ebenfalls in Folgejahren zu verschieben. Weitere Ausführungen hierzu enthält das Kapitel 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Gemeinde Lotte 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 Lotte kann die regelmäßigen Aufwandssteigerungen der zurückliegenden Jahre vor allem durch Steigerungen bei den Erträgen aus Gewerbesteuer oder Finanzausgleich kompensieren. Diese Positionen kann die Gemeinde Lotte allerdings kaum, jedenfalls aber nicht kurzfristig beeinflussen. Schwächen die konjunkturellen Rahmenbedingungen ab, könnte dies die Gemeinde Lotte unter erheblichen Konsolidierungsdruck setzen.

*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.*

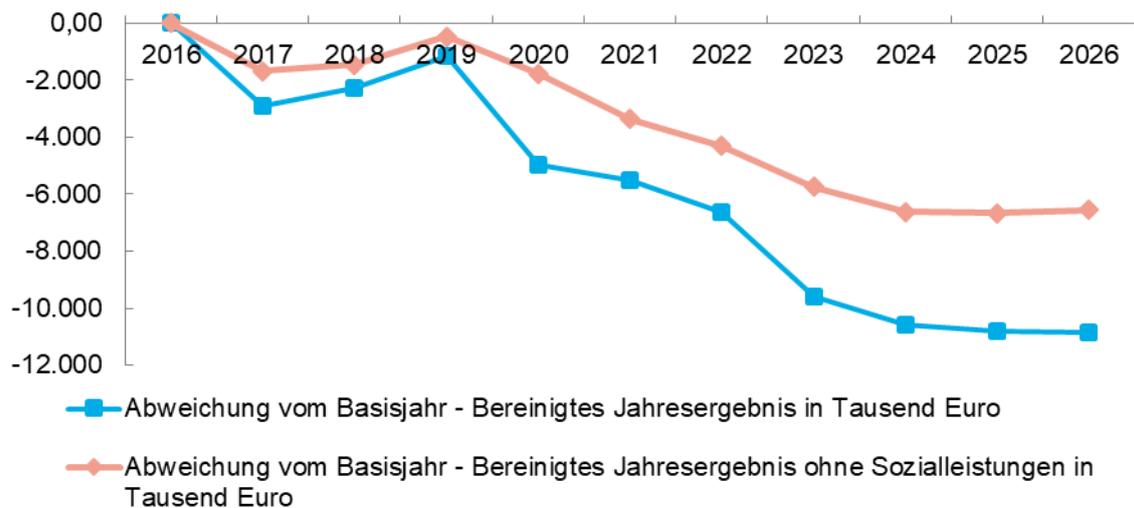
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge eigener Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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. Dazu zählen zum einen die ergebniswirksame Bildung beziehungsweise Auflösung von Rückstellungen in Höhe von vier Mio. Euro in den Jahren 2019 und 2020, welche die gpaNRW in der folgenden Analyse nivelliert.

Daneben waren die nordrhein-westfälischen Kommunen ab dem Haushaltsjahr 2020 gesetzlich verpflichtet, die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag zu buchen bzw. zu planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde diese Regelung um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Gemeinde Lotte ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind bis einschließlich 2023 somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Gemeinde Lotte langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigtes Jahresergebnis Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2026



Ist-Werte von 2016 bis 2022; Planwerte von 2023 bis 2026

Unter den Sozialleistungen fasst die gpaNRW die Ergebnisse der Produktbereiche 5 „Soziale Leistungen“ und 6 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ sowie die Jugendamtsumlage zusammen

Ausgehend vom Basisjahr 2016 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis der Gemeinde Lotte bis 2022 um 6,6 Mio. Euro. Zum Ende des Planungszeitraumes 2026 liegt das geplante Jahresergebnis ohne die schwankenden Erträge und Aufwendungen aus Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs um weitere 4,21 Mio. Euro niedriger. Vor allem ab Beginn des Planungszeitraumes erwartet die Gemeinde Lotte eine vergleichsweise starke Steigerung der Haushaltsbelastungen durch die Sozialleistungen.

Die tatsächlichen Jahresergebnisse der Gemeinde Lotte schwanken seit 2016 besonders wegen der im Zeitverlauf unsteten Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen (vgl. hierzu bereits Kapitel 1.3.2 „Ist-Ergebnisse“). Demgegenüber weist der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse weniger ausgeprägte Schwankungen auf. Mit deutlichen Steigerungen bei den bereinigten ordentlichen Aufwendungen geht 2017 zunächst ein Rückgang des bereinigten Ergebnisses einher. Dies ist hauptsächlich auf die 2017 um etwa 1,1 Mio. Euro gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie auf die ebenfalls um rund eine Mio. Euro gestiegene Jugendamtsumlage zurückzuführen. 2018 und 2019 verbessert sich das bereinigte Jahresergebnis zunächst wieder. 2018 sinken vor allem die zuvor stark gestiegene Jugendamtsumlage (um rund 0,6 Mio. Euro) sowie die übrigen um Kreisumlage und Gewerbesteuerumlage bereinigten

Transferaufwendungen. Der Rückgang der Jugendamtsumlage bedingt auch die erneute Annäherung der abgebildeten Kurven. Günstig wirkt sich 2019 die hohe Nachzahlung der Gewerbesteuer aus. Zwar sind die erheblichen Gewerbesteuernachzahlungen von insgesamt 22,1 Mio. Euro in den abgebildeten Ergebnissen bereinigt, unter den sonstigen ordentlichen Erträgen bucht Lotte jedoch Mehrerträge aus der Vollverzinsung dieser Gewerbesteuern in Höhe von 1,7 Mio. Euro aus. Dass es sich bei dieser Ergebnisverbesserung allerdings um einen Einmaleffekt handelt, verdeutlicht der starke Abwärtstrend des bereinigten Ergebnisses in den Folgejahren bis 2022. Gegenüber 2019 steigt 2020 erneut die Jugendamtsumlage um 2,05 Mio. Euro. Starke Zuwächse sind zudem bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen auszumachen. Zwar haben sich diese seit 2016 kontinuierlich erhöht, vor allem 2020 und 2021 ergeben sich aber vergleichsweise dynamische Steigerungen. Insgesamt steigen die Personal- und Versorgungsaufwendungen seit 2016 im Durchschnitt um jährlich 6,6 Prozent. Auch wenn 2021 und 2022 unter den Transferaufwendungen die Zuschüsse an private Unternehmen zum Breitbandausbau mit 1,46 und 1,87 Mio. Euro geringer ausfallen als geplant, liegen die bereinigten Transferaufwendungen aufgrund des Breitbandausbaus merklich über dem Niveau der Vorjahre. Die entsprechenden Erträge aus Zuschüssen zum Breitbandausbau decken die Aufwendungen mit jeweils 1,4 Mio. Euro 2021 und 2022 nicht in voller Höhe (90 Prozent Deckung). Auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen tragen zu einem jährlichen Anstieg der bereinigten ordentlichen Aufwendungen bei. Den seit 2016 somit um rund 7,5 Mio. Euro gestiegenen bereinigten Aufwendungen stehen auf Ertragsseite bereinigt nur etwa 1,3 Mio. Euro gegenüber. Diese Ertragszuwächse resultieren etwa aus Zuwächsen bei der Grundsteuer B (von 2016 bis 2022 insgesamt 0,55 Mio. Euro). Den diesbezüglichen Hebesatz hat die Gemeinde Lotte mit dem Haushaltsplan 2022 erhöht. Aus der ertragswirksamen Auflösung von Sonderposten kann die Gemeinde Lotte bis 2022 ebenfalls Ertragszuwächse generieren (rund 0,2 Mio. Euro).

Im Planungszeitraum geht die Gemeinde Lotte zwar zunächst von einem Anstieg der bereinigten Erträge aus (2023: +1,3), der insbesondere bei den Zuwendungen und Umlagen sichtbar wird. In den Folgejahren sinken die geplanten bereinigten ordentlichen Erträge bis 2026 jedoch wieder um insgesamt 2,6 Mio. Euro. Erneut sind vor allem die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen betroffen. Ursächlich für diese Schwankungen sind die Zuschüsse, welche die Gemeinde Lotte für den Breitbandausbau erwartet. Auf der Aufwandsseite sind demgegenüber bereits für 2023 Steigerungen um 4,12 Mio. Euro vorgesehen. Neben den Personal- und Versorgungsaufwendungen hat vor allem der Ukraine-Krieg spürbare Auswirkungen auf die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Diese kann die Gemeinde ab 2024 nicht mehr mithilfe außerordentlicher Erträge nach dem NKF-CUIG isolieren. Daneben steigt im Planungszeitraum auch die Jugendamtsumlage weiter um durchschnittlich 0,13 Mio. Euro jährlich an.

Insbesondere aus den gegensätzlichen Entwicklungen der tatsächlichen Jahresergebnisse gegenüber den vorstehend untersuchten bereinigten Ergebnissen wird ersichtlich, dass die Gemeinde Lotte allgemeine Aufwandssteigerungen der zurückliegenden Jahre zwar ausgleichen kann. Die regelmäßigen Steigerungen der Personal- und Versorgungsaufwendungen, der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen oder der Jugendamtsumlage muss die Gemeinde allerdings überwiegend aus den vorstehend unberücksichtigten Ertragssteigerungen bei der Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen oder aus günstigen Einmaleffekten, wie der Verzinsung der Gewerbesteuernachzahlungen 2019 kompensieren. Zwar leisten eigene Konsolidierungsmaßnahmen wie die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes ebenfalls einen Beitrag. Den überwiegenden Teil der relevanten Ertragszuwächse kann die Gemeinde Lotte jedoch kaum oder

bestenfalls langfristig beeinflussen. Demgegenüber zeichnet sich mit der aktuellen Krisenkumulation nun eine Stagnation oder sogar ein Abschwächen ebendieser Ertragspositionen ab. Der gemeindliche Haushalt könnte daher etwa mit Blick auf die in erheblichem Maße geplante Neuverschuldung (hierzu bereits Kapitel 1.3.5.3 „Reinvestitionsbedarfe“ sowie 1.3.5.4 „Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)“) in Kombination mit einem spürbar steigenden Zinsniveau unter erheblichen Konsolidierungsdruck geraten. Die Gemeinde Lotte hat selbst Handlungsbedarf erkannt und im Rahmen der Haushaltsberatungen entschieden, im Jahr 2023 einen Arbeitskreis zur Identifikation von Konsolidierungspotenzialen zu bilden.

### 1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Lotte dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass sich Lotte bei den allgemeinen Deckungsmitteln im oberen Mittelfeld der Vergleichskommunen einordnet. 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 Lotte hat ihre Hebesätze bis 2022 über einen vergleichsweise langen Zeitraum nicht erhöhen müssen. Zuletzt 2022 hat sie die Hebesätze der Grundsteuern und Gewerbesteuer 2022 auf das aktuelle Niveau erhöht. Die Anpassung war insbesondere aufgrund steigender Sach- und Personalkosten sowie neuer Investitionserfordernisse nötig geworden. Zuvor hatte die Gemeinde Lotte ihre Hebesätze seit 2013 unverändert beibehalten können. Mit der jüngsten Anpassung hat die Gemeinde Lotte ihre Hebesätze der Grundsteuern dem Niveau der fiktiven Hebesätze des GFG 2022 angeglichen und den Hebesatz der Gewerbesteuer moderat erhöht. Die Hebesätze der Gemeinde Lotte im Verlauf der Berichtsjahre können der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

#### Hebesätze (Angabe in von Hundert) Lotte 2016 bis 2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grundsteuer A	210	210	210	210	210	210	247	247
Grundsteuer B	413	413	413	413	413	413	479	479
Gewerbesteuer	420	420	420	420	420	420	435	435

Im Vergleichsjahr 2022 positioniert sich die Gemeinde Lotte mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

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

	Lotte	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze nach GFG 2022
Grundsteuer A	247	329	288	294	247
Grundsteuer B	479	528	586	550	479
Gewerbesteuer	435	440	453	445	414

Für das GFG 2023 hat der Gesetzgeber eine Erhöhung der fiktiven Hebesätze beschlossen: Grundsteuer A: 254 v. H.; Grundsteuer B: 493 v. H.; Gewerbesteuer: 416: v.H. Soweit die aktuellen Hebesätze der Gemeinde Lotte die fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2023 unterschreiten, werden der Gemeinde Lotte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches Erträge zugerechnet, die in der betreffenden Höhe tatsächlich nicht erzielt wurden. Umgekehrt verhält es sich bei Mehrerträgen, welche die Gemeinde Lotte bei der Gewerbesteuer erzielt.

## 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

- Über das unterjährige Finanzcontrolling liegen den Entscheidungsträgern der Gemeinde Lotte in Politik und Verwaltung die wesentlichen haushaltsrelevanten Informationen auch unterjährig vor.

*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.*

Der Rat der Gemeinde Lotte beschließt den Jahresabschluss in der Regel im dritten Quartal und damit deutlich innerhalb der gesetzlichen Frist. Die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung gegenüber der Aufsichtsbehörde bis einen Monat vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres hat die Gemeinde Lotte zuletzt hingegen nicht immer einhalten können. Die Haushaltssatzung mit Haushaltsplan für das Folgejahr beschließt der Rat der Gemeinde Lotte in der Regel im Dezember. Zuletzt war die Einhaltung der gesetzlichen Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung 2023 zudem durch die deutlich verspätete Bereitstellung wichtiger Planungsgrundlagen erschwert. Dies betraf zum einen die Orientierungsdaten des Landes.<sup>14</sup> Deren Berücksichtigung ist für die Kommunen bei ihrer Haushaltsplanung gem. § 6 der KomHVO NRW im Regelfall verbindlich. Mit den Orientierungsdaten stellt das Land den Kommunen wichtige Informationen zur allgemeinen Prognose der Entwicklung relevanter Ertrags- und Aufwandspositionen zur Verfügung (siehe hierzu bereits Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“). Daneben war die Änderung des für die Planung der derzeitigen Haushalte ebenfalls relevanten NKF-CUIG sowie das Kommunalabgabengesetzes NRW<sup>15</sup> angekündigt. Auch für den Haushaltsplan 2022 hatte

<sup>14</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 – 304-46.05.01-264/22.

<sup>15</sup> Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21. Oktober 1969.

der Gesetzgeber aufgrund der Unsicherheiten bezüglich der Corona-Pandemie eine großzügigere Frist eingeräumt.

Den Entscheidungsträgern der Gemeinde Lotte in Politik und Verwaltung liegen wesentliche steuerungsrelevante Haushaltsinformationen auch unterjährig vor. Grundlage dieser Informationen sind insbesondere auch die unterjährigen Haushaltsberichte für den Gemeinderat. Die Kämmerei erstellt die Quartalsberichte und informiert über die Entwicklung wesentlicher Positionen der Finanz- und Ergebnisrechnung im Rahmen eines Soll-Ist-Abgleiches. Zusätzliche Informationen für den Bericht über die finanziellen Kennzahlen hinaus liefern die Fachbereiche. Hierzu zählen etwa nicht-finanzwirtschaftliche Kennzahlen oder Informationen über den Ausführungsstand größerer Investitions- oder Instandhaltungsmaßnahmen. Anlassbezogen wird zudem über weitere haushaltsrelevante Entwicklungen berichtet, etwa hinsichtlich der Aufnahme oder Sondertilgung von Krediten oder der Beantragung beziehungsweise des Einganges von Fördermitteln. Daneben fließen Informationen in den fünf bis sechs Mal jährlich stattfindenden Sitzungen des Haupt- und Finanzausschusses sowie in den jeweiligen Fachausschüssen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte hat mit den beschlossenen Grundsätzen über Ermächtigungsübertragungen Maßnahmen ergriffen, um die zuletzt stark gestiegenen Ermächtigungsübertragungen wieder zu reduzieren. Die Gemeinde Lotte stärkt so die Transparenz und Klarheit ihrer Haushaltsplanung. Die fortgeschriebenen investiven Ansätze kann Lotte zuletzt etwa zur Hälfte verausgaben.

*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.*

Der Rat der Gemeinde Lotte hat mit Ratsbeschluss vom 03. November 2022 Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen geregelt. Hiernach ist die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen grundsätzlich bis zum Ende des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres möglich. Investive Ermächtigungen sind grundsätzlich bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung übertragbar. Einschränkend sind Auszahlungen für Investitionsmaßnahmen allerdings neu zu veranschlagen, wenn bei Aufstellung des Haushaltes bereits absehbar ist, dass die Maßnahme im Jahr der Haushaltsaufstellung nicht mehr begonnen werden wird. Die Gemeinde Lotte hat mit den neuen Regelungen auf die zuletzt deutlich zugenommenen Ermächtigungsübertragungen reagiert. Die neuen Regelungen sollten den Umfang der übertragenen Haushaltsermächtigungen künftig stärker begrenzen. Bereits im Jahresabschluss 2022 kann die Gemeinde die Ermächtigungsübertragungen erheblich reduzieren. Die Gemeinde Lotte stärkt mit den neuen Regelungen wirksam die Grundsätze der Haushaltstransparenz und -klarheit.

Im Berichtszeitraum überträgt Lotte sowohl konsumtive als auch investive Haushaltsermächtigungen in Folgejahre.

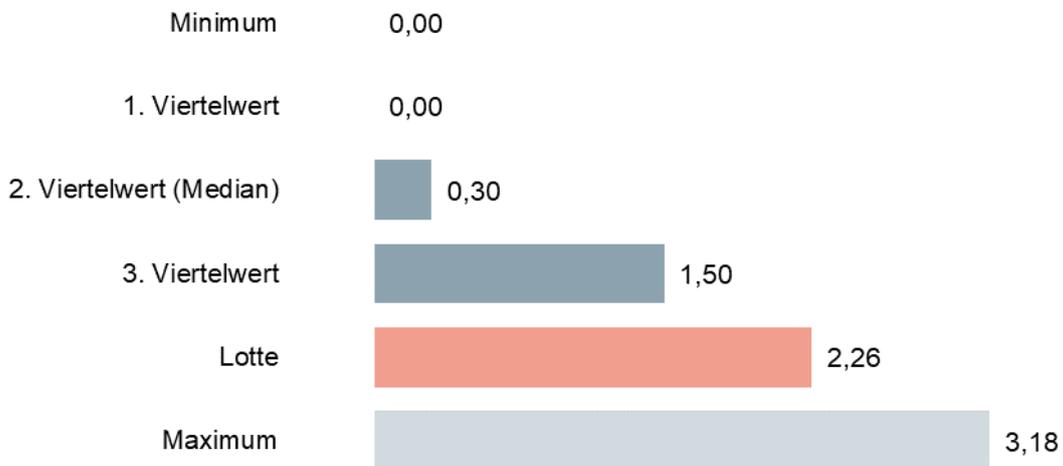
Die nachstehende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen, welche die Gemeinde Lotte aus Vorjahren überträgt. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil die Gemeinde ihre ursprünglichen Haushaltsansätze mit ihren Ermächtigungsübertragungen erhöht hat. Die originären Haushaltsansätze zuzüglich der übertragenen Ermächtigungen sowie gegebenenfalls aufgestellter Nachtragshaushalte bilden den fortgeschriebenen Ansatz. Zu welchem Anteil die Gemeinde Lotte ihre fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich in Anspruch genommen hat, wird über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ abgebildet.

#### Ordentliche Aufwendungen Lotte 2016 bis 2022

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	24.466	28.351	29.469	32.119	34.113	33.463	37.283
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	52	332	204	1.686	522	757	379
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,21</b>	<b>1,17</b>	<b>0,69</b>	<b>5,25</b>	<b>1,53</b>	<b>2,26</b>	<b>1,02</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	24.519	28.683	29.673	33.804	34.635	34.219	37.661
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,21</b>	<b>1,16</b>	<b>0,69</b>	<b>4,99</b>	<b>1,51</b>	<b>2,21</b>	<b>1,00</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	25.528	27.918	25.990	33.332	31.616	30.568	34.031
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>104</b>	<b>97,33</b>	<b>87,59</b>	<b>98,60</b>	<b>91,29</b>	<b>89,33</b>	<b>91,28</b>

Die Gemeinde Lotte überträgt bis 2021 in zunehmendem Umfang konsumtive Ermächtigungen in Folgejahre. 2022 geht der Ansatzerhöhungsgrad wieder zurück. Besonders 2019 liegen die Ermächtigungsübertragungen mit einem Ansatzerhöhungsgrad von 5,3 Prozent vergleichsweise hoch. Der Anstieg der Ermächtigungsübertragungen relativ zum originären Ansatz ist jedoch auch auf die Übertragung vergleichsweise großer Einzelansätze zurückzuführen. So wurden alleine für den Breitbandausbau rund 1,3 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2019 übertragenen. Von 2016 bis 2022 beträgt der Ansatzerhöhungsgrad der Gemeinde Lotte durchschnittlich 1,73 Prozent.

### Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2021



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



Im Vergleichsjahr 2021 gehört die Gemeinde Lotte mit einem Ansatzerhöhungsgrad von 2,26 Prozent zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die gemessen am originären Ansatz die meisten Aufwandsermächtigungen aus dem Vorjahr übertragen haben. 13 der 30 Vergleichskommunen haben 2021 keine Aufwandsermächtigungen aus dem Vorjahr übertragen.

Der nachstehenden Tabelle können die investiven Haushaltsansätze und Ermächtigungsübertragungen der Gemeinde Lotte entnommen werden.

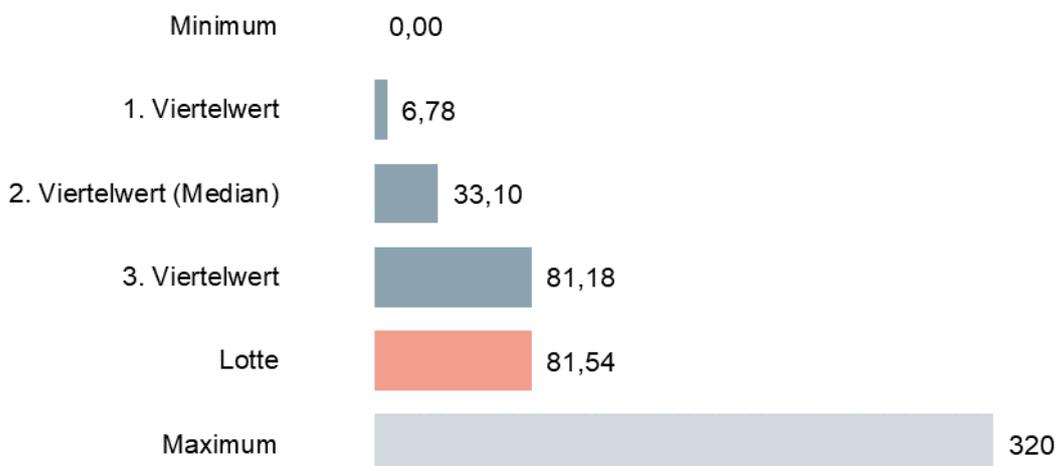
### Investive Auszahlungen Gemeinde Lotte 2016 bis 2022

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.073	2.460	4.391	6.623	14.788	7.414	12.292
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	218	875	1.018	1.897	1.362	6.045	5.138
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>5,34</b>	<b>35,59</b>	<b>23,19</b>	<b>28,64</b>	<b>9,21</b>	<b>81,54</b>	<b>41,80</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.290	3.335	5.409	8.520	16.149	13.459	17.430
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>5,07</b>	<b>26,25</b>	<b>18,82</b>	<b>22,27</b>	<b>8,43</b>	<b>44,91</b>	<b>29,48</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.856	2.407	2.636	1.124	3.738	6.482	7.014
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent*</b>	<b>137</b>	<b>72,19</b>	<b>48,74</b>	<b>13,19</b>	<b>23,15</b>	<b>48,16</b>	<b>40,24</b>

\* Der Grad der Inanspruchnahme ist in den Jahren 2016 (Erwerb) und 2019 (Verkauf) durch investive Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen beeinflusst

Die investiven Haushaltsansätze der Gemeinde Lotte steigen mit der Zeit stark an. Den Höchstwert erreichen die Haushaltsansätze 2020; besonders der Ansatz für den Neubau und die Sanierung der Sporthallen Wersen erhöht die Investitionsauszahlungen. Mit den investiven Ansätzen erhöhen sich auch die übertragenen Investitionsermächtigungen. Vor allem in das Haushaltsjahr 2021 überträgt Lotte viele Ansätze, etwa im Schulbereich (Erweiterung der Grundschule Lotte sowie der Gesamtschule Wersen). Im Vergleichsjahr resultiert daraus ein relativ hoher investiver Ansatzerhöhungsgrad.

### Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2021



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

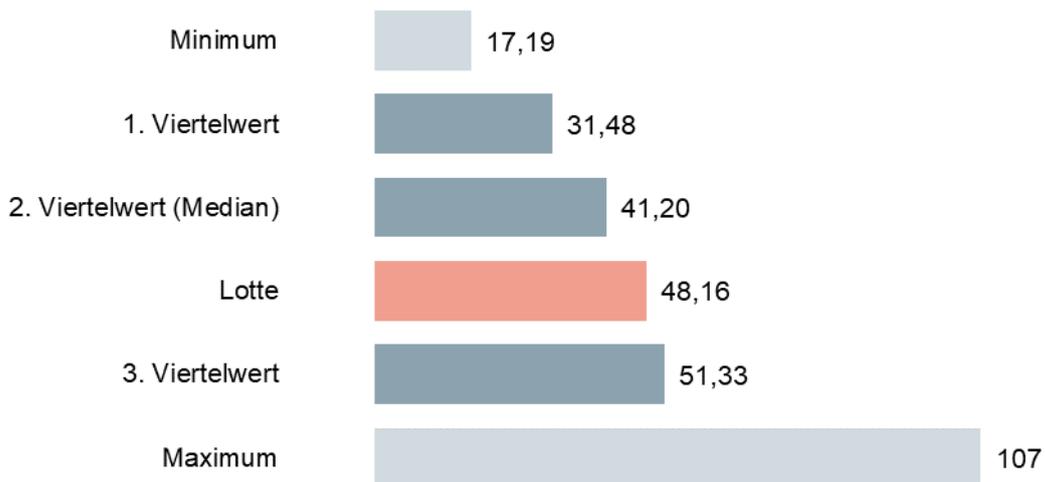


Die Gemeinde Lotte überträgt im Vergleichsjahr 2021 mehr investive Ermächtigungen aus dem Vorjahr als drei Viertel der Vergleichskommunen. Durch neue Regelungen zu der Übertragung von Ermächtigungen kann Lotte den Umfang jedoch bereits im Folgejahr 2022 wirksam begrenzen

Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung. Die Gemeinde kann damit verhindern, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen verfallen. Sie können stattdessen im Folgejahr genutzt werden. Diese Flexibilität kann jedoch unter Umständen negative Auswirkungen auf die Transparenz und Steuerungsfähigkeit des Haushaltes haben. Als diesbezüglicher Indikator kann der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes dienen. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021 beträgt der Grad der Inanspruchnahme rund 57 Prozent. Beeinflusst ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen in den Jahren 2016 und 2019 aber durch den Erwerb beziehungsweise die Veräußerung von Finanzanlagen (Anteile an einem Investmentfonds, drei Mio. Euro).

Dieser Grad der Inanspruchnahme liegt in Lotte trotz der hohen Ermächtigungsübertragungen zuletzt vergleichsweise hoch.

#### Grad der Inanspruchnahme investive Auszahlungen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen



Auch wenn die Gemeinde Lotte bereits einen überdurchschnittlich großen Anteil ihrer investiven Haushaltsansätze verausgaben kann, so kann sie in den Jahren 2021 und 2022 doch mehr als die Hälfte ihrer investiven Ansätze nicht verausgaben.

Aus Sicht der Verwaltung hat dies verschiedene Ursachen. So verzögert sich der Beginn oder Fortschritt von Investitionsmaßnahmen beispielsweise aufgrund von Abhängigkeiten von den Entscheidungen Dritter. Etwa vor dem Beginn geförderter Maßnahmen muss die Gemeinde Lotte zunächst die formelle Bewilligung der Fördermittel oder die Erteilung unter Umständen erforderlicher Genehmigungen abwarten. Soweit die Fertigstellung einer Maßnahme bis zu einem bestimmten Zeitpunkt Voraussetzung einer Förderung ist, können sich daraus mitunter auch kurzfristig neue Prioritäten bei der Umsetzung von Maßnahmen ergeben. Hinzu kommt die starke Auslastung der ausführenden Unternehmen, beschränkte Umsetzungskapazitäten der Verwaltung und die derzeit besonders dynamische Bauinflation und Zinsentwicklung. Die genannten Ursachen treffen auf einen im Zeitverlauf zunehmenden Anstieg der investiven Ansätze. Organisatorische Umstrukturierungen in jüngerer Vergangenheit – vor allem im Bereich der Bauverwaltung – sollen die Umsetzungskapazitäten der Verwaltung in künftigen Jahren steigern.

→ **Empfehlung**

Politik und Verwaltung der Gemeinde Lotte sollten sich noch stärker darauf verständigen, investive Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

#### 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

##### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte hat ihr Fördermittelmanagement teilweise zentral organisiert. Einen strategischen Handlungsrahmen ihres Fördermittelmanagements hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich festgelegt. Ihren zentralen Überblick könnte die Gemeinde Lotte weiter verbessern.

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

Die Gemeinde Lotte hat ihr Fördermittelmanagement teilweise zentral organisiert. Zu den Aufgaben der gemeindlichen Stabsstelle Klimaschutz gehört es unter anderem, Fördermöglichkeiten für Klimaschutzmaßnahmen der Gemeinde Lotte zu recherchieren, deren Fördervoraussetzungen zu prüfen und gegebenenfalls die erforderlichen Förderanträge zu stellen. Im Übrigen sind in Lotte die jeweiligen Fachbereiche für die Recherche und Akquise von Fördermitteln zuständig. Den Fachbereichen steht die Stabsstelle Klimaschutz dabei jedoch unterstützend und beratend zur Verfügung.

Derzeit prüft die Gemeinde Lotte eine Ausweitung dieser Funktionen. Zu den aktuellen Erwägungen zählt auch eine stärkere Ausrichtung gemeindlicher Prozesse an der Akquise von Fördermitteln. Die Prüfung neu geplanter Maßnahmen auf ihre Förderfähigkeit ist in Lotte bereits obligatorisch. Dort, wo eine Förderung möglich und wirtschaftlich sinnvoll ist, soll die Verwaltung Fördermittel akquirieren. Eine Pflicht zur Recherche von Fördermöglichkeiten bei der Planung von Maßnahmen will die Gemeinde künftig auch durch konkrete Verfahrensvorgaben sichern. Dazu soll auch eine Anpassung der bisher verwendeten Formblätter beitragen.

Trotz des bereits hohen Stellenwertes von Fördermitteln in der Gemeinde Lotte, hat sich diese bisher keine schriftlichen Regelungen zum Fördermittelmanagement gegeben. Mit verbindlichen schriftlichen Vorgaben könnte die Gemeinde den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements auch auf operativer Ebene mehr Geltung verschaffen. Um das Fördermittelmanagement weiter zu optimieren, könnte Lotte die nachstehenden Regelungen in eine Dienstanweisung oder Richtlinie zum Fördermittelmanagement aufnehmen.

- Eine Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme sowie die Dokumentation dieser Prüfung, beispielsweise mithilfe von Formblättern.
- Die Notwendigkeit oder Möglichkeit zur Interaktion mit anderen Fachbereichen oder einem Ansprechpartner, etwa der Stabsstelle Klimaschutz oder der Kämmerei.
- Weitere Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelakquise sowie der Fördermittelbewirtschaftung, um Ablehnungs- oder Rückforderungsrisiken zu reduzieren.
- Das Vorhalten einer zentralen Datei über potenziell förderfähige und geförderte Maßnahmen sowie die betreffenden Förderprogramme oder Fördermöglichkeiten (Förderportale, -newsletter oder Ansprechpartner). Gegebenenfalls kann die Gemeinde mithilfe dieser Informationen Förderprogramme oder Maßnahmen kombinieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements mehr Verbindlichkeit verschaffen und diese in einer Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement konkretisieren. Soweit die Gemeinde ihre derzeitigen Prozesse optimiert, sollten neue Verfahrensvorgaben ihren Niederschlag in dieser Richtlinie finden.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Gemeinde aus den für ihre Investitionsmaßnahmen erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den jährlichen bilanziellen Abschreibungen. Die Erträge aus der Auflösung des Sonderpostens mindern so die abschreibungsbedingten Haushaltsbelastungen. Das Verhältnis der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. Im Vergleichsjahr 2021 positioniert sich die Gemeinde Lotte im interkommunalen Vergleich nur knapp unterhalb des dritten Viertelwertes. 2021 standen rund 69 Prozent der gemeindlichen bilanziellen Abschreibungen Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber.

Als Hemmnis der Fördermittelakquise wirken sich in Lotte die teilweise als zu umständlich oder komplex empfundenen Antragsprozesse der Fördergeber aus. Verschärft wird diese Problematik durch die zum Teil engen Fristen, welche die Gemeinde bei der Antragstellung einzuhalten hat. In der Vergangenheit hat dies bereits dazu geführt, dass Fördermittel nicht mehr rechtzeitig beantragt werden konnten. Auch hier könnte eine stärkere Standardisierung der gemeindlichen Prozesse sowie eine Verbesserung der Verfügbarkeit kundiger Ansprechpartner die gemeindlichen Förderpotenziale stärken.

#### **1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling**

##### **→ Feststellung**

Auch die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt in der Gemeinde Lotte teilweise zentralisiert. Lotte verfügt bereits über ein teilstandardisiertes Berichtswesen zum Fördermittelmanagement. Ein zentraler personenunabhängiger Gesamtüberblick über das gemeindliche Fördermittelmanagement besteht jedoch noch nicht.

*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.*

Zuständig für die Fördermittelbewirtschaftung sind in Lotte ebenfalls die jeweils projektverantwortlichen Stellen. Für Maßnahmen des Klimaschutzes ist dies die Stabstelle Klimaschutz, im Übrigen sind es die jeweiligen Fachbereiche, welche die betreffenden Fördermittel akquiriert haben. Die Bewirtschaftung umfasst den rechtzeitigen Mittelabruf, die Einhaltung und Überwachung von Förderbestimmungen (Nebenbestimmungen der Förderbewilligung wie Auflagen, Bedingungen oder Fristen) sowie das Erstellen von Verwendungsnachweisen.

Die Gemeinde Lotte hat bisher keinen zentralen und personenunabhängigen Gesamtüberblick über die laufenden und abgeschlossenen Fördermaßnahmen geschaffen. Zwar berücksichtigt die Kämmerei gewährte oder erwartete Fördermittel bei der Haushaltsplanung. Die Verantwortung für den rechtzeitigen Mittelabruf oder die Einhaltung der einschlägigen Förderbestimmungen, gegebenenfalls auch die nachlaufend einzuhaltenden Förderbestimmungen, liegt jedoch bei den projektverantwortlichen Stellen. Deren Dokumentation und Aktenführung ist nicht einheitlich vorgegeben.

Ein zentraler Überblick erleichtert der Gemeinde Lotte die Bewirtschaftung ihrer Fördermittel und ermöglicht ihr eine zielorientierte Steuerung. Er reduziert zudem das Risiko ungeplanter

Rückforderungen. Ferner kann die Gemeinde Lotte einen von der Person des jeweiligen Stelleninhabers unabhängigen Wissens- und Kenntnisstand gewährleisten. In einer zentralen Datei oder Datenbank kann die Gemeinde Lotte die Informationen der einzelnen Fachbereiche zusammenführen. Sinnvoll ist eine Pflege verschiedener Grunddaten wie

- Beschreibungen potenziell förderfähiger oder geförderter Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum,
- in Betracht kommende Förderprogramme und deren Förderquoten,
- Finanzdaten wie etwa die Gesamtkosten und Gesamtfördersummen,
- einzuhaltende Nebenbestimmungen der Förderbewilligungen, insbesondere nachlaufende Zweckbindungsfristen sowie
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.

Im Rahmen der zurzeit beabsichtigten Evaluation der gemeindlichen Prozesse besteht für die Gemeinde Lotte die Möglichkeit eine Schnittstelle zu schaffen, an der ein Gesamtüberblick über das gemeindliche Fördermittelmanagement gewonnen werden kann. Dies könnte beispielsweise bei der bereits stark in förderfachliche Fragen involvierten Stabstelle Klimaschutz oder mit entsprechenden Stellenanteilen in der Kämmerei geschehen.

In ihrer Richtlinie zum Fördermittelmanagement könnte die Gemeinde Lotte zudem genauere Vorgaben zum Umfang und Inhalt einer zentralen Förderdatei festlegen. Außerdem kann Lotte eine Mitteilungspflicht bei Planung einer Maßnahme oder der Beantragung von Fördermitteln an die dateiführende Stelle vorsehen. Alternativ kann eine eigenverantwortliche Dokumentation in der zentralen Datei durch den Fachbereich vorgesehen werden, welcher die Fördermittel beantragt.

Eine Förderdatei kann zudem Grundlage für ein standardisiertes Berichtswesen sein. Die Gemeinde Lotte berichtet bereits jährlich zu den eingeworbenen Fördermitteln. Über den Umsetzungsstand und die eingeworbenen Fördermittel größerer Maßnahmen wird zudem regelmäßig in den jeweiligen Fachausschüssen berichtet. Die Berichte bereitet die Kämmerei mit den Daten der jeweiligen Fachbereiche vor.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte einen zentralen und personenunabhängigen Überblick über geförderte und potenziell förderfähige Projekte schaffen. Die wichtigsten Daten sollte die Gemeinde in einer zentralen Datei zusammenfassen und dies zur Grundlage ihres Förderberichtswesens machen.

## 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte hat bisher keinen strategischen Handlungsrahmen für Ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.

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

#### **Kreditportfolio Lotte zum 31.12.2022**

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro*	6.802
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	500
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge*	9
Anzahl Kreditgeber	6

\*Davon ein Kredit aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ im Umfang von rund 0,51 Mio. Euro.

Die Gemeinde Lotte hat die Kreditverbindlichkeiten im Berichtszeitraum reduzieren können. Zwischenzeitlich war die Gemeinde zum Ausgleich starker Schwankungen ihrer Gewerbesteuererinnahmen auf einen Liquiditätskredit angewiesen. Diesen konnte Lotte 2019 vollständig tilgen. Einen großen Anteil ihrer Kreditverbindlichkeiten hat die Gemeinde Lotte aufgenommen, um ihrer Beteiligung, der Stadtwerke Tecklenburger Land GmbH, ein Gesellschafterdarlehen zu gewähren. Die hierzu aufgenommenen Kreditverbindlichkeiten der Gemeinde Lotte valutieren zum Stichtag 31. Dezember 2021 auf insgesamt 4,61 Mio. Euro. Für 2023 rechnet die Gemeinde Lotte mit einer Neukreditaufnahme im erheblichen Umfang. Die Kreditverbindlichkeiten der Gemeinde werden sich daher voraussichtlich erheblich erhöhen. Bei den Krediten der Gemeinde handelt es sich ausschließlich um Annuitäten oder Ratenkredite mit einem fest vereinbarten Zinssatz.

In ihrem Haushaltsplan hat die Gemeinde Lotte die Sicherung einer dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit sowie den Schuldenabbau als Ziele ihrer Finanzwirtschaft fixiert. Darüber hinaus hat die Gemeinde Lotte einen strategischen Handlungsrahmen für Ihr Kreditmanagement beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie bisher nicht festgelegt. In einer solchen Richtlinie sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Lotte dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und gegebenenfalls Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Kreditentscheidungen. Nach eigener Aussage verfolgt die Gemeinde Lotte ein sicherheitsorientiertes Kreditmanagement. Aus diesem Grund verzichtet die Gemeinde grundsätzlich auf potenziell risikobehaftete Finanzierungsinstrumente, etwa derivative Finanzgeschäfte oder Fremdwährungskredite. Auch wenn die Gemeinde Lotte beabsichtigt, ihr Kreditmanagement weiterhin sicherheitsorientiert auszurichten und riskante Finanzierungsinstrumente zu meiden, sollte sie hierzu verbindliche Festlegungen treffen.

→ **Empfehlung**

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

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

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskredite sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Gemeinde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte die Gemeinde Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Gemeinde gehören.
- Der Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente**, beispielsweise die Emission von Anleihen, die Aufnahme von Krediten in fremder Währung, Derivate oder strukturierte Finanzierungsinstrumente sollte geregelt sein. Schließt die Gemeinde bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte dies explizit geregelt werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
  - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
  - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
  - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Gemeinde Lotte kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien

zum kommunalen Kreditmanagement, die Lotte in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>16</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>17</sup>

Die Gemeinde Lotte hat zwar bisher keine Ziele und Grundsätze für ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert. Nach eigener Aussage berücksichtigt sie im Rahmen ihres Kreditmanagements jedoch ungeschriebene Grundsätze und Vorgaben. Diesen kann sie durch Verschriftlichung zusätzliche Verbindlichkeit verschaffen.

So orientiert sich die Gemeinde bei der Aufnahme von Krediten nach eigener Aussage vor allem am haushaltswirtschaftlichen Ziel der (Planungs-)Sicherheit. Dafür legt die Gemeinde Lotte Wert auf lange Zinsbindungsfristen. Um Risiken zu reduzieren, verzichtet die Gemeinde generell auf Fremdwährungskredite oder Derivate. Konzentrationsrisiken hinsichtlich der Zinsbindungsfristen oder Kreditgeber sucht die Gemeinde Lotte zu minimieren.

Auch zu den Entscheidungsbefugnissen und zum Verfahren der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen. Ohne dass hierzu schriftliche Vorgaben bestünden, wickelt der Kämmerer der Gemeinde Lotte deren Kreditaufnahmen ab. Die abschließende Entscheidung über eine Kreditaufnahme trifft der Bürgermeister. Der Gemeinderat wird über eine Kreditaufnahme und die Angebotsparameter im Rahmen des unterjährigen Finanzberichtswesens unterrichtet (siehe schon Kapitel 1.4.2 „Informationen zur Haushaltssteuerung“). Vor einer Kreditaufnahme holt die Verwaltung in der Regel mehrere Angebote ein. Neben den Hausbanken fordert die Gemeinde auch Makler zur Angebotsabgabe beziehungsweise -vermittlung auf. Die Gemeinde berücksichtigt bei ihrer Angebotsauswertung nicht nur den geforderten Zinssatz, sondern holt auch Angebote mit unterschiedlichen Parametern wie etwa der Laufzeit, der Zinsbindungsfrist ein. Die entscheidungserheblichen Umstände und Unterlagen werden gemeinsam mit einem Vergabevermerk zur Akte genommen. Zusätzlich pflegt die Verwaltung eine tabellarische Übersicht über die Kredite der Gemeinde Lotte und kann so auch kurzfristig Aussagen zum aktuellen Stand des Kreditportfolios treffen.

### 1.4.5.2 Anlagemanagement

#### → Feststellung

Die Gemeinde Lotte hat für ihr Anlagemanagement bisher keine grundlegenden strategischen oder operativen Festlegungen schriftlich fixiert.

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

<sup>16</sup> Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>17</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, [www.kgst.de](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022.

## Geldmittel und -anlagen der Gemeinde Lotte zum 31.12.2022

Kennzahlen	2021
Liquide Mittel in Tausend Euro	1.417
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	1.158
davon Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskassen in Tausend Euro	1.158
Ausleihungen	5.606

Die Gemeinde Lotte hat ihren Bestand liquider Mittel zuletzt deutlich reduziert. Überwiegend ist dies auf investive Baumaßnahmen (Auszahlung von 4,33 Mio. Euro 2021 zurückzuführen). Bei den von der Gemeinde Lotte bilanzierte Wertpapieren des Anlagevermögens handelt es sich um Anteile am Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse (kvw). Diese verwaltet auf gesetzlicher Grundlage einen langfristig orientierten Spezialfonds für die Beamtenversorgung ihrer Mitglieder. Bei den Ausleihungen der Gemeinde handelt es sich um Darlehen an beteiligte oder verbundene Unternehmen. Zum Teil hat die Gemeinde für die Gewährung dieser Darlehen selbst Kredite aufgenommen (siehe bereits Kapitel 1.4.5.1). Im Jahr 2016 hat die Gemeinde Lotte überschüssige Liquidität zur Vermeidung sogenannter Verwarentgelte in Anteile an einem Investmentfonds investiert (drei Mio. Euro). Diese Anteile hat die Gemeinde 2019 verkauft. Aktuell legt die Gemeinde Lotte vorübergehend überschüssige Liquidität in der Regel in Form von Tages- und Festgeldern an.

Die Gemeinde Lotte hat bisher keine strategischen oder operativen Vorgaben für ihr Anlagemanagement getroffen. Nicht nur Kommunen, die regelmäßig überschüssige Liquidität anlegen, sollten hierzu grundlegende Festlegungen treffen. In den zurückliegenden Jahren hat die Gemeinde Lotte ihre Geldanlagen vor allem getätigt, um die zu entrichtenden Negativzinsen auf gemeindliche Einlagen sowie inflationsbedingte Vermögensverluste zu mindern. Aktuell legt die Gemeinde überschüssige Liquidität für eher kurze Zeiträume an. In einer Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement sollte unter anderem der Wille des Rates der Gemeinde Lotte dokumentiert sein, welche Anlageinstrumente zugelassen sind und welche Risiken die Verwaltung gegebenenfalls eingehen darf. Eine beschlossene Anlagerichtlinie kann als Instrument zur Konsensfindung zwischen Politik und Verwaltung dienen, die Transparenz von Anlageentscheidungen verbessern und die Verbindlichkeit sowie Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger verbessern.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Lotte sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, 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, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
  - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
  - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind, um die Möglichkeit eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
  - 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 beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>18</sup> könnten Vorgaben getroffen werden.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
  - Für die **Angebotseinholung und -auswertung** sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
  - Die **Dokumentation** der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
  - **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Gemeinde Lotte 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

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

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 Lotte 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 2023 - Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Gemeinde Lotte hat mit den beschlossenen Grundsätzen über Ermächtigungsübertragungen Maßnahmen ergriffen, um die zuletzt stark gestiegenen Ermächtigungsübertragungen wieder zu reduzieren. Die Gemeinde Lotte stärkt so die Transparenz und Klarheit ihrer Haushaltsplanung. Die fortgeschriebenen investiven Ansätze kann Lotte zuletzt etwa zur Hälfte verausgaben.	66	E1	Politik und Verwaltung der Gemeinde Lotte sollten sich noch stärker darauf verständigen, investive Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	71
F2	Die Gemeinde Lotte hat ihr Fördermittelmanagement teilweise zentral organisiert. Einen strategischen Handlungsrahmen ihres Fördermittelmanagements hat die Gemeinde bisher nicht schriftlich festgelegt. Ihren zentralen Überblick könnte die Gemeinde Lotte weiter verbessern.	71	E2	Die Gemeinde Lotte sollte den strategischen Zielen ihres Fördermittelmanagements mehr Verbindlichkeit verschaffen und diese in einer Richtlinie oder Dienstanweisung zum Fördermittelmanagement konkretisieren. Soweit die Gemeinde ihre derzeitigen Prozesse optimiert, sollten neue Verfahrensvorgaben ihren Niederschlag in dieser Richtlinie finden.	72
F3	Auch die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt in der Gemeinde Lotte teilweise zentralisiert. Lotte verfügt bereits über ein teilstandardisiertes Berichtswesen zum Fördermittelmanagement. Ein zentraler personenunabhängiger Gesamtüberblick über das gemeindliche Fördermittelmanagement besteht jedoch noch nicht.	73	E3	Die Gemeinde Lotte sollte einen zentralen und personenunabhängigen Überblick über geförderte und potenziell förderfähige Projekte schaffen. Die wichtigsten Daten sollte die Gemeinde in einer zentralen Datei zusammenfassen und dies zur Grundlage ihres Förderberichtswesens machen.	74
F4	Die Gemeinde Lotte hat bisher keinen strategischen Handlungsrahmen für Ihr Kreditmanagement schriftlich fixiert.	74	E4	Die Gemeinde Lotte sollte sich für ihr Kreditmanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Der Handlungsrahmen sollte strategische Vorgaben, Entscheidungsbefugnisse und Verfahrensregelungen enthalten. Die Gemeinde kann ihre Festlegungen beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Kreditmanagement zusammenfassen.	76

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Lotte hat für ihr Anlagemanagement bisher keine grundlegenden strategischen oder operativen Festlegungen schriftlich fixiert.	77	E5	Die Gemeinde Lotte sollte sich für ihr Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen geben und diesen schriftlich fixieren. Dieser Handlungsrahmen sollte die wesentlichen Inhalte abdecken. Die Gemeinde kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder Richtlinie zum gemeindlichen Anlagemanagement oder mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammenfassen.	78

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021**

Kennzahlen	Lotte 2016	Lotte aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	109	91,03	91,03	102	103	107	121	30
Eigenkapitalquote 1	41,87	43,62	17,06	31,78	40,21	46,90	70,88	33
Eigenkapitalquote 2	83,70	81,94	49,23	62,89	71,75	78,39	85,35	33
Fehlbetragsquote	k.A.	4,79	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	30,87	26,52	13,75	29,38	36,81	44,34	49,77	34
Abschreibungsintensität	8,64	8,16	5,15	8,51	9,51	10,93	13,60	30
Drittfinanzierungsquote	69,92	68,56	37,16	54,91	61,28	70,51	87,20	26
Investitionsquote	208	231	49,95	99,54	145	201	452	33
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	106	101	81,55	92,66	99,08	104	121	34
Liquidität 2. Grades	364	205	39,80	73,71	177	256	2.041	34
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	3,21	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Lotte 2016	Lotte aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,34	3,36	1,53	4,17	5,56	6,66	17,52	34
Zinslastquote	1,00	2,07	0,04	0,17	0,41	0,84	2,07	30
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	64,20	57,87	39,06	49,06	56,84	65,38	76,46	21
Zuwendungsquote	11,90	24,94	9,21	13,31	17,78	24,78	38,65	30
Personalintensität	18,80	22,45	11,18	17,07	18,64	20,50	25,68	30
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,32	12,12	9,42	15,65	19,55	22,92	28,78	30
Transferaufwandsquote	56,75	52,97	33,29	39,98	41,89	47,38	59,81	30

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) Lotte in Tausend Euro 2018 bis 2022**

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	4.256	12.459	1.147	-2.313	1.168	3.343
Gewerbesteuer	5.630	22.106	9.255	5.618	11.899	10.902
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6.212	6.416	6.130	6.668	6.844	6.454
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.101	1.220	1.339	1.298	1.146	1.221
Schlüsselzuweisungen	6.779	4.274	0,00	1.563	1.577	2.838

Ergebnisse der Vorjahre	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnittswerte
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen*	1.211	630	2.258	2.113	667	1.376
<b>Summe Erträge in Mio. Euro</b>	<b>20.934</b>	<b>34.646</b>	<b>18.981</b>	<b>17.260</b>	<b>22.132</b>	<b>22.791</b>
Allgemeine Kreisumlage	5.106	5.251	7.682	5.602	5.831	5.894
Steuerbeteiligungen**	867	3.358	742	465	956	1.278
<b>Summe Aufwendungen</b>	<b>5.972</b>	<b>8.609</b>	<b>8.425</b>	<b>6.068</b>	<b>6.787</b>	<b>7.172</b>
<b>Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich</b>	<b>14.961</b>	<b>26.037</b>	<b>10.557</b>	<b>11.193</b>	<b>15.345</b>	<b>15.618</b>

\*Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen

\*\*Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

**Tabelle 4: Eigenkapital Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2022**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	41.146	30.078	34.417	46.853	48.289	45.819	47.042
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>41.146</b>	<b>30.078</b>	<b>34.417</b>	<b>46.853</b>	<b>48.289</b>	<b>45.819</b>	<b>47.042</b>
Sonderposten für Zuwendungen	28.065	28.229	28.071	28.519	28.375	30.153	29.828
Sonderposten für Beiträge	13.038	12.349	11.839	11.244	10.695	10.099	9.503
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>82.250</b>	<b>70.656</b>	<b>74.328</b>	<b>86.616</b>	<b>87.359</b>	<b>86.071</b>	<b>86.373</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>98.268</b>	<b>96.983</b>	<b>101.435</b>	<b>108.678</b>	<b>106.989</b>	<b>105.040</b>	<b>106.247</b>

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2018**

Kennzahlen	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	13.985	13.011	12.225
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	10.000	9.007
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	255	512	1.080
Sonstige Verbindlichkeiten	827	1.355	1.579
Erhaltene Anzahlungen	354	450	1.274
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>15.422</b>	<b>25.328</b>	<b>25.164</b>

**Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lotte in Tausend Euro 2019 bis 2022**

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	10.490	11.792	10.719	11.352
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	2,18	2,10	2,20	2,30
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	33,02	21,95	27,35	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	120	120	145	145
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	13,47	17,12	3	1,8
Forderungen gegenüber Sondervermögen	1,89	1,67	7,33	5,35

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	5.213	5.024	4.984	
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>15.533</b>	<b>16.654</b>	<b>15.519</b>	

\*Als verbundenes Unternehmen hat die gpaNRW die Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH (GEG Lotte mbH) berücksichtigt. Als Sondervermögen wurden die Verbindlichkeiten des Eigenbetriebes Abwasser in die Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Gemeinde Lotte einbezogen. Für 2022 lagen zum Berichtszeitpunkt noch nicht alle Daten zur Ermittlung der Kennzahl vor.

**Tabelle 7: Effektive Schulden Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2021**

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verbindlichkeiten	9.827	19.224	19.642	10.490	11.792	10.719	11.352
+ Rückstellungen	4.397	4.277	4.655	8.613	5.032	5.057	5.282
+ Sonderposten für den Gebührenausgleich	200	182	152	115	0	37	100
<b>Schulden</b>	<b>14.424</b>	<b>23.683</b>	<b>24.449</b>	<b>19.218</b>	<b>16.824</b>	<b>15.813</b>	<b>16.734</b>
- liquide Mittel	3.729	1.390	5.183	13.785	10.448	4.566	1.417
- Forderungen	1.169	1.392	1.614	2.026	2.983	2.682	3.365
<b>Effektive Schulden</b>	<b>9.525</b>	<b>20.900</b>	<b>17.652</b>	<b>3.407</b>	<b>3.394</b>	<b>8.564</b>	<b>11.952</b>

**Tabelle 8: Erweiterte Effektivverschuldung Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2021**

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Effektive Schulden</b>	<b>9.525</b>	<b>20.900</b>	<b>17.652</b>	<b>3.407</b>	<b>3.394</b>	<b>8.564</b>	<b>11.952</b>
- Ausleihungen*	5.536	5.506	5.476	5.461	5.461	5.606	5.606
- Wertpapiere des Anlagevermögens	456	509	835	911	965	1.130	1.158
- sonstige Vermögensgegenstände	20	20	23	23	28	15	35
- Wertpapiere des Anlagevermögens**	3.000	3.000	3.000	0	0	0	0
<b>Erweiterte Effektivverschuldung</b>	<b>513</b>	<b>11.864</b>	<b>8.318</b>	<b>-2.988</b>	<b>-3.061</b>	<b>1.814</b>	<b>5.153</b>

\*Die Gemeinde Lotte hat einer ihrer Beteiligungen, der Stadtwerke Tecklenburger Land GmbH & Co. KG (SWTE GmbH & Co. KG) ein Gesellschafterdarlehen gewährt, welches unter den Ausleihungen bilanziert ist. Die Gemeinde Lotte hält an der Unternehmung einen Anteil von 10,99 Prozent.

\*\*2018 hat die Gemeinde Anteile an einem Investmentfonds veräußert (drei Mio. Euro). Diese hatte sie 2016 zur Vermeidung von Verwahrensgelten erworben.

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2022**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Jahresergebnis</b>	<b>3.061</b>	<b>-11.031</b>	<b>4.256</b>	<b>12.459</b>	<b>1.147</b>	<b>-2.313</b>	<b>1.168</b>	<b>-4.558</b>	<b>-4.164</b>	<b>-3.550</b>	<b>-3.333</b>
Gewerbesteuer	9.998	-392	5.630	22.106	9.255	5.618	11.899	9.600	9.950	10.400	10.700
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.235	5.538	6.212	6.416	6.130	6.668	6.844	7.070	7.380	7.850	8.240
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	722	899	1.101	1.220	1.339	1.298	1.146	1.290	1.350	1.400	1.430
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.339	0,00	6.779	4.274	0,00	1.563	1.577	1.972	3.088	3.105	2.866
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	1.099	1.155	1.211	630	2.258	2.113	667	728	705	750	770
<b>Summe der Erträge</b>	<b>18.395</b>	<b>7.201</b>	<b>20.934</b>	<b>34.646</b>	<b>18.981</b>	<b>17.260</b>	<b>22.132</b>	<b>20.660</b>	<b>22.473</b>	<b>23.505</b>	<b>24.006</b>
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	384	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	5.261	6.569	5.106	5.251	7.682	5.602	5.831	6.720	6.840	7.000	7.200
Steuerbeteiligungen*	1.648	-58,99	867	3.358	742	465	956	780	800	840	860
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>6.909</b>	<b>6.894</b>	<b>5.972</b>	<b>8.609</b>	<b>8.425</b>	<b>6.068</b>	<b>6.787</b>	<b>7.500</b>	<b>7.640</b>	<b>7.840</b>	<b>8.060</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>11.485</b>	<b>306</b>	<b>14.961</b>	<b>26.037</b>	<b>10.557</b>	<b>11.193</b>	<b>15.345</b>	<b>13.160</b>	<b>14.833</b>	<b>15.665</b>	<b>15.946</b>
Saldo der Sondereffekte	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-4.000</b>	<b>4.000</b>	<b>430</b>	<b>890</b>	<b>323</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.424</b>	<b>-11.338</b>	<b>-10.705</b>	<b>-9.578</b>	<b>-13.410</b>	<b>-13.935</b>	<b>-15.067</b>	<b>-18.041</b>	<b>-18.997</b>	<b>-19.215</b>	<b>-19.279</b>
Abweichung vom Basisjahr	<b>0,00</b>	<b>-2.914</b>	<b>-2.280</b>	<b>-1.154</b>	<b>-4.986</b>	<b>-5.511</b>	<b>-6.643</b>	<b>-9.616</b>	<b>-10.573</b>	<b>-10.791</b>	<b>-10.855</b>

\* Unter den Steuerbeteiligungen berücksichtigt die gpaNRW die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten (zu zahlen bis einschließlich 2019).

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Lotte in Tausend Euro 2016 bis 2026**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-8.424</b>	<b>-11.338</b>	<b>-10.705</b>	<b>-9.578</b>	<b>-13.410</b>	<b>-13.935</b>	<b>-15.067</b>	<b>-18.041</b>	<b>-18.997</b>	<b>-19.215</b>	<b>-19.279</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-990	-1.206	-1.126	-559	-946	-965	-617	-1.690	-1.685	-1.683	-1.672
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familien- hilfe	-766	-756	-995	-968	-1.068	-900	-995	-1.335	-1.318	-1.367	-1.396
Jugendamtsumlage	3.324	4.359	3.784	4.240	6.285	5.352	5.794	5.920	6.025	6.165	6.320
<b>Saldo aus Sozialleistungen</b>	<b>-5.080</b>	<b>-6.320</b>	<b>-5.905</b>	<b>-5.767</b>	<b>-8.299</b>	<b>-7.217</b>	<b>-7.406</b>	<b>-8.945</b>	<b>-9.028</b>	<b>-9.215</b>	<b>-9.388</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-3.344</b>	<b>-5.018</b>	<b>-4.800</b>	<b>-3.811</b>	<b>-5.110</b>	<b>-6.718</b>	<b>-7.661</b>	<b>-9.096</b>	<b>-9.969</b>	<b>-10.000</b>	<b>-9.891</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	<b>0,00</b>	<b>-1.674</b>	<b>-1.456</b>	<b>-467</b>	<b>-1.766</b>	<b>-3.374</b>	<b>-4.317</b>	<b>-5.752</b>	<b>-6.625</b>	<b>-6.656</b>	<b>-6.547</b>

## 2. Vergabewesen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lotte 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

In der Gemeinde Lotte führt im Wesentlichen die Organisationseinheit das Vergabeverfahren durch, die auch für die Ausführung der Maßnahme zuständig ist. Lotte setzt ein **Vergabemanagementsystem** ein. Für die Sammlung und Verwahrung der Angebote sowie für die Submission der Ausschreibung hat die Gemeinde eine **zentrale Submissionsstelle** eingerichtet. Für die förmliche Durchführung von komplexen Vergabeverfahren nutzt Lotte die **Zentrale Vergabestelle des Kreises** Steinfurt.

Die **Organisation des Vergabewesens** hat die Gemeinde Lotte insbesondere in der Vergabedienstanzweisung vom August 2016 geregelt. Die Überarbeitung der Vergabedienstanzweisung ist von der Gemeinde bereits zeitnah vorgesehen. Die gpaNRW empfiehlt, dabei auch Bestimmungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen zusätzlich in die Vergabedienstanzweisung aufzunehmen. Zudem sollte die Gemeinde Lotte standardisierte Vordrucke zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Leistungen nutzen.

Bei der **Kennzahl** „Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent“ weist die Gemeinde Lotte im interkommunalen Vergleich einen deutlich überdurchschnittlichen Abweichungswert auf. Wir empfehlen, die Ursachen für die Abweichungen zu analysieren. Mit der **Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements** könnte die Gemeinde überdies eine regelmäßige maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Eine regelmäßige **Prüfung der getätigten Auftragsvergaben und Nachtrags- oder Erweiterungsaufträge** findet in der Gemeinde Lotte bislang nicht statt. Die Überprüfung von Beauftragungen stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Darüber hinaus erhöht die Prüfung die Rechtssicherheit in den Vergabeverfahren und kann die Gemeinde vor wirtschaftlichen Schäden bewahren, beispielsweise durch Fördermittelrückforderungen oder Schadenersatzklagen. Daher empfehlen wir, eine regelmäßige und verbindliche Prüfung der Auftragsvergaben in den Vergabeprozess zu integrieren. Dafür könnte Lotte beispielsweise eine der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit wahrnehmen.

Zur **Korruptionsprävention** hat die Gemeinde Lotte Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Gemeinde Lotte“ vom Januar 2007 festgelegt. Lotte beabsichtigt, auch diese Dienstanweisung baldig zu aktualisieren.

Bezüglich der Umsetzung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sieht die gpaNRW bei der Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche noch Optimierungspotential. Zudem empfiehlt die gpaNRW der Gemeinde Lotte, bei der Schwachstellenanalyse ihre Bediensteten einzubeziehen.

**Sponsoringleistungen** nimmt die Gemeinde Lotte nach eigenen Angaben nur selten in Anspruch. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring liegen noch nicht vor. Die gpaNRW empfiehlt, den Umgang mit Sponsoring verbindlich zu regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie zudem ein Vertragsmuster beifügen.

Die **Erkenntnisse aus den stichprobenweise betrachteten Vergabemaßnahmen** der Gemeinde Lotte bestätigen, dass die Gemeinde Lotte die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend einhält. Verbesserungspotenzial zeigt sich punktuell noch bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Gemeinde Lotte aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

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

## 2.3 Organisation des Vergabewesens

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

### 2.3.1 Organisatorische Regelungen

→ Die Gemeinde Lotte hat verbindliche Regelungen zum Vergabewesen aufgestellt und eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Für die Durchführung ihrer Vergabeverfahren nutzt Lotte ein Vergabemanagementsystem.

→ **Feststellung**

Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen bedürfen der Aktualisierung. Die Gemeinde Lotte beabsichtigt bereits, ihre Vergaberegungen alsbald zu überarbeiten. Die gpaNRW sieht neben der Aktualisierung noch weiteres Optimierungspotential bezüglich der getroffenen Regelungen zum Vergabewesen.

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

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

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,

- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

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

Die **Gemeinde Lotte** wickelt ihre Direktaufträge und Vergabeverfahren grundsätzlich dezentral durch die jeweilige Bedarfsstelle ab. Für die Sammlung und Verwahrung der Angebote sowie für die Durchführung der Submission hat Lotte eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Die zentrale Submissionsstelle der Gemeinde Lotte ist dem Fachbereich 20 „Finanzen“ zugeordnet.

Zur Durchführung ihrer Vergabeverfahren setzt die Gemeinde Lotte eine Vergabemanagementsoftware (VMS) ein. Mit dem Einsatz einer Vergabemanagementsoftware unterstützt die Gemeinde

- eine vollständige elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung ihrer Vergabeverfahren,
- eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren, beispielsweise durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- die Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- eine revisionssichere Dokumentation des Vergabeverfahrens.

Für die rechtssichere Durchführung finanziell größerer oder komplexer Baumaßnahmen werden die Bedarfsstellen durch eine Projektsteuerung oder von fachkundigen Dritten unterstützt. Diese begleiten auch die damit verbundenen Vergabeverfahren.

Die förmliche Durchführung von komplexen Ausschreibungen übernimmt regelmäßig die Zentrale Vergabestelle des Kreises Steinfurt für die Gemeinde Lotte.

Aus Sicht der gpaNRW sind die Einrichtung einer zentralen Submissionsstelle, die Nutzung einer Vergabemanagementsoftware sowie die fallweise Einbindung einer Zentralen Vergabestelle im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit wesentliche Bausteine zur Korruptionsprävention und für eine einheitliche und rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren ausdrücklich zu befürworten.

### **Vergabedienstanweisung**

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Gemeinde Lotte die „Dienstanweisung für das Vergabewesen der Gemeinde Lotte“ erlassen. Die Vergabedienstanweisung gilt für alle Organisationseinheiten der Gemeindeverwaltung sowie für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Beteiligungen der Kommune (Eigenbetrieb Abwasser).

Die Vergabedienstanweisung ist am 01. August 2016 in Kraft getreten. Sie entspricht nicht mehr den aktuellen vergaberechtlichen Bestimmungen. Nach eigenen Angaben der Gemeinde Lotte ist die Überarbeitung der Vergabedienstanweisung bereits zeitnah vorgesehen. Für die Aktualisierung der Vergabedienstanweisung bietet es sich an, das „Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung“ der gpaNRW aufzugreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar.

### **Wertgrenzen**

Die Kommunalen Vergabegrundsätze NRW erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert.

Die Gemeinde Lotte hat die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze NRW übernommen. Die Regelungen zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind in Lotte somit im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

### **Wettbewerbsregister- und Gewerbezentralregisterauskunft**

Bei Bauleistungen mit einem geschätzten Auftragswert oberhalb von 30.000 Euro hatte der öffentliche Auftraggeber bis Ende Mai 2022 gemäß § 19 Abs. 4 MiLoG<sup>19</sup> vor der Zuschlagserteilung für den Bestbieter beim Gewerbezentralregister eine Auskunft nach § 150a der Gewerbeordnung einzuholen. Beim Bundeskartellamt wurde zwischenzeitlich ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Die Abfrageverpflichtung beim Gewerbezentralregister ist mit der verpflichtenden Anwendung der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister seit dem 01. Juni 2022 entfallen. Eine Überführung der Daten aus dem Gewerbezentralregister in das Wettbewerbsregister ist nicht erfolgt. Um eine Informationslücke für Auftraggebende zu verhindern, besteht die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis für drei Jahre bis zum 31. Mai 2025 abzufragen.

#### **→ Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein können.

### **Einbindung von Rat und Ausschüssen**

Eine Beteiligung der politischen Gremien erfolgt in Lotte im Vorfeld der Ausschreibung. Im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung ist der Rat eingebunden und kann sein Budgetrecht ausüben. Zudem bieten die jeweiligen Beschlüsse zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen die Möglichkeit zur Einflussnahme. So kann der Rat oder der zuständige Ausschuss beispielsweise vor Durchführung eines Vergabeverfahrens Kriterien für den Zuschlag festlegen. Die poli-

<sup>19</sup> Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz MiLoG) vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 969) geändert

tischen Entscheidungsträger werden darüber hinaus fortlaufend über haushaltsrelevante Entwicklungen informiert. Zusätzlich entscheidet in Lotte der jeweilige Fachausschuss ab einem Auftragswert von 60.000 Euro (brutto) über die Zuschlagserteilung.

Grundvoraussetzung für die Durchführung einer Ausschreibung ist die ausreichende Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln. Die Angebote werden in formaler, rechnerischer, fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht während des Vergabeverfahrens geprüft. Unter den wertbaren Angeboten ist unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Dabei handelt es sich nicht um eine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung oder Aufhebung der Ausschreibung ist nur in engen Grenzen möglich. Unter Umständen kann dies sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters mit dem wirtschaftlichsten Angebot verbunden sein. Die Entscheidung über die Vergabe ist nach den Regeln des Vergaberechts zu treffen und einer demokratischen Mehrheitsentscheidung nicht zugänglich. Aus Sicht der gpaNRW führt die zusätzliche Gremienbeteiligung bei der Zuschlagserteilung zu einer vermeidbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens sowie zu übermäßig langen Bindungszeiten der Bieter der engeren Wahl an ihre Angebote.

→ **Empfehlung**

Der Gemeinde Lotte sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren zu informieren.

### **Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung**

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe des jeweiligen Fachbereichs. Dieser fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen.

### **2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung**

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen Kommunen auch die Möglichkeit, über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.<sup>20</sup>

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.

<sup>20</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

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

*Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.<sup>21</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>22</sup> 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 Lotte** wickelt auch Vergabemaßnahmen ab, die ganz oder teilweise mit Fördermitteln finanziert sind. Dem Zuwendungsempfänger werden dabei häufig konkrete vergaberechtliche Auflagen erteilt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Vergabebestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Liegt ein Auflagenverstoß vor, kann dies zu einer Rückforderung der Zuwendung führen. Dies kann zu empfindlichen Einbußen im Haushalt der Kommune sowie zu einem Ansehensverlust der Verantwortlichen führen.

Aber auch außerhalb von zuwendungsrechtlichen Verhältnissen kann ein vergaberechtlicher Verstoß dazu führen, dass einem öffentlichen Auftraggeber die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel abgesprochen wird oder er seitens der am Vergabeverfahren beteiligten Bieter mit Unterlassungs- und Schadenersatzansprüchen konfrontiert wird.

Die Gemeinde Lotte sieht eine unabhängige rechtliche und wirtschaftliche Prüfung der Vergabeverfahren bislang nicht vor. Sie hat weder eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, noch nutzt sie eine der Alternativen des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW für die fachliche Prüfung ihrer Vergaben.

Die gpaNRW erachtet die Sicherstellung einer regelmäßigen Vergabepfung angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung, der Komplexität des Vergaberechts und Vielschichtigkeit von Vergabemaßnahmen für sinnvoll und wichtig. Da der Aufgabenbereich des Vergabewesens zudem mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden ist, empfiehlt die gpaNRW darüber hinaus aus Gründen der Korruptionsprävention die regelmäßige und unabhängige Prüfung des Vergabewesens.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabepfung schaffen. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.

<sup>21</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

<sup>22</sup> 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.

## 2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

### → Feststellung

Die getroffenen Regelungen zur Korruptionsprävention bedürfen ebenfalls der Aktualisierung. Die Gemeinde Lotte beabsichtigt auch diese Regelungen baldig zu überarbeiten. Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von Lotte im Wesentlichen erfüllt. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde noch nicht festgelegt.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG<sup>23</sup> 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.*

### Regelungen zur Korruptionsprävention

Die **Gemeinde Lotte** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption bei der Gemeinde Lotte“ Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen.

<sup>23</sup> 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)

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist am 02. Januar 2007 in Kraft getreten. Sie ist veraltet und bedarf der Aktualisierung. Nach eigenen Angaben der Gemeinde Lotte ist die Überarbeitung dieser Dienstanweisung ebenfalls zeitnah vorgesehen. Auch zur Korruptionsprävention stellt die gpaNRW eine Muster-Dienstanweisung zur Verfügung. Diese ist ebenfalls auf der Homepage der gpaNRW abrufbar.

### **Regelungen des Korruptionsbekämpfungs- und des Wettbewerbsregistergesetzes**

Das KorruptionsbG und das „Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG) enthalten weitere Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Beim Bundeskartellamt wurde ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Nach § 6 WRegG sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Wettbewerbsregisterabfragen (zuvor: Vergaberegisteranfragen gem. § 8 KorruptionsbG und Gewereregisteranfragen gem. § 19 Abs. 4 MiLoG) werden bei der Gemeinde Lotte von der jeweiligen Bedarfsstelle vor der Zuschlagserteilung durchgeführt.

Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch die Gemeinde Lotte auf deren Internetseite im Ratsinformationssystem.

Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Der Bürgermeister der Gemeinde Lotte kommt dieser Anzeigepflicht regelmäßig nach. Die Angaben des Bürgermeisters sind ebenfalls jederzeit zur Einsicht im Ratsinformationssystem hinterlegt.

Um Korruption in den Gemeinden vorzubeugen, ist der Hauptverwaltungsbeamte bzw. die Hauptverwaltungsbeamtin gemäß § 10 KorruptionsbG außerdem verpflichtet, Maßnahmen zur Prävention zu treffen. U.a. sind dazu die korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde Lotte bislang nicht festgelegt.

Die gpaNRW empfiehlt, die Beschäftigten bei der Analyse korruptionsgefährdeter Bereiche aktiv zu möglichen Schwachstellen zu befragen. Werden die Bediensteten direkt mit einbezogen, können sich diese direkt aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Damit findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden.

#### **→ Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem sollte sie bei der Schwachstellenanalyse ihre Bediensteten einbeziehen.

## EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie und deren nationale Umsetzung sollen die Beschäftigten zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren.

Mit dem Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, wurde der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt. Das nationale Hinweisgeberschutzgesetz<sup>24</sup> wurde im Bundesgesetzblatt vom 02. Juni 2023 verkündet. Es sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor. Da für die Städte und Gemeinden ausschließlich ein entsprechendes Landesgesetz relevant ist, bedarf es nun noch einer entsprechenden landesrechtlichen Umsetzung. Es wird damit gerechnet, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf zügig eingebracht wird.

Maßnahmen zur Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinien hat die Gemeinde Lotte nach eigenen Angaben bislang nicht vorgenommen.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Lotte sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtliche Vorgaben vorbereiten.

## 2.5 Sponsoring

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

### → Feststellung

Die Gemeinde Lotte nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Sie beteiligt grundsätzlich die Kämmerei bei der Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen und der Gemeinderat wird regelmäßig informiert. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Lotte bislang nicht getroffen.

*Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine*

<sup>24</sup> Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) vom 31. Mai 2023, in Kraft getreten durch Bekanntmachung vom 02. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140)

*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 Lotte** hat nach eigenen Angaben nur selten Sponsoringleistungen erhalten. Durch eine Einbindung des Finanz- und Steuerexperten gewährleistet Lotte die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages. Zudem informiert die Gemeinde den Rat regelmäßig über erhaltene Sponsoringleistungen.

Verbindliche Regelungen zum Sponsoring hat die Gemeinde Lotte bislang nicht festgelegt. Die gpaNRW empfiehlt, das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert zu regeln. In den Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sind insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,
- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,
- Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Rat und Veröffentlichung auf den Internetseiten der Gemeinde.

Zur Festlegung von Sponsoringregelungen bietet es sich ebenfalls an, die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW aufzugreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 4 findet sich darin zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag beifügen.

## 2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren durchführen.<sup>25</sup> Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit

<sup>25</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

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 Lotte vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

## 2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

### → Feststellung

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Gemeinde Lotte im Vergleichsjahr 2021 knapp über dem dritten Viertelwert. In den Jahren 2020 und 2022 positioniert sich die Gemeinde ebenfalls überdurchschnittlich.

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

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

Die Gemeinde Lotte hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2020 bis Ende Dezember 2022 insgesamt 48 schlussgerechnete Bauvergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022

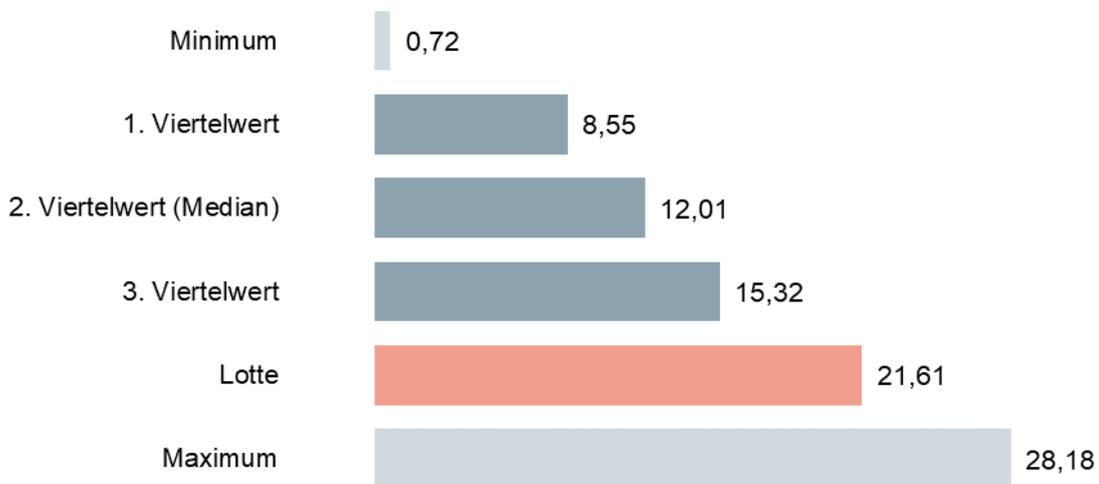
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	4.418.200	
Abrechnungssummen	5.259.085	
Summe der Unterschreitungen	76.761	1,74
Summe der Überschreitungen	917.646	20,77
<b>Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)</b>	<b>994.407</b>	<b>22,51</b>

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es bei der Gemeinde Lotte in sämtlichen Fällen, die von Anfang 2020 bis Ende Dezember 2022 schlussgerechnet wurden.

Im Vergleichsjahr 2021 hat die Gemeinde Lotte 16 Maßnahmen mit mehr als 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Unter- und Überschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte und zwar in Höhe von insgesamt 432.641 Euro. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Gemeinde Lotte damit wie folgt ein.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kennzahl berücksichtigt rund 379.000 Euro Überschreitungen sowie rund 54.000 Euro Unterschreitungen für 2021. Die Gemeinde Lotte positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen (10.001 bis 18.000 Einwohner) deutlich überdurchschnittlich.

Die Kennzahl für das Jahr 2020 liegt bei 31,10 Prozent und die Kennzahl für das Jahr 2022 bei 15,29 Prozent. Mit beiden Kennzahlen positioniert sich Lotte ebenfalls überdurchschnittlich zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum. Auch in diesen beiden Jahren überwiegen die Überschreitungen deutlich (vgl. hierzu auch die Werte zu den Unter- und Überschreitungen in der zuvor aufgeführten Tabelle „Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2020 bis 2022“).

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Lotte sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Gemeinde die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fort-schreiben und beobachten.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bau-leistungen kaum vermieden werden. Die Gemeinde kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Um-fang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Redu-zierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bil-

den die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Berichtsabschnitt.

## 2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

Bei der Gemeinde Lotte obliegt den Bedarfsstellen die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Lotte hat bislang nur wenige Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.

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

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

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

Bei der **Gemeinde Lotte** ist die jeweilige Bedarfsstelle für die Erteilung von Nachtragsaufträgen zuständig. Sie hat Nachträge fachlich, sachlich und preislich zu begründen und zu prüfen. Die Begründung und Prüfung ist zu dokumentieren. Zudem sind die Nachtragsaufträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen.

Für die Abwicklung von Nachträgen zu Baumaßnahmen sind in dem gemäß Ziffer 2 der Vergabedienstanweisung zur Anwendung vorgegebenen Vergabehandbuch Formulare für einen Prüfungsvermerk sowie für eine Nachtragsvereinbarung enthalten.

Zur Dokumentation und Abwicklung von nachträglichen Bauleistungen nutzt die Gemeinde Lotte jedoch nicht durchgängig die zur Verwendung vorgegebenen Formulare (vgl. hierzu auch die entsprechenden Ausführungen zur Maßnahmenbetrachtung im Berichtsabschnitt 2.7.1).

Für nachträgliche Dienst- und Lieferleistungen werden bei der Gemeinde Lotte bislang keine einheitlichen Formulare genutzt. Auch das für diese Leistungsarten zur Anwendung vorgegebene VHB NRW enthält hierzu keine entsprechenden Vordrucke.

Die Verwendung einheitlicher Vordrucke dient einer rechtssicheren Beauftragung von Auftragsänderung sowie der Korruptionsprävention. Außerdem kann die Gemeinde damit ihr Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln senken.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Bauleistungen standardisierte Vordrucke nutzen. Sie sollte zudem eine einheitliche Dokumentation von Nachtragsverfahren auch für Dienst- und Lieferleistungen vorsehen.

Für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs.3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert sowie bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind.

Die Vergabedienstanweisung der Gemeinde Lotte enthält bislang nur wenige Regelungen zur Durchführung und Dokumentation der Vergabe von Nachtragsaufträgen. Die aufgeführten komplexen vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung enthält sie nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte in ihrer Vergabedienstanweisung klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen aufnehmen. Damit erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung sämtlicher Nachträge hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet in der Gemeinde Lotte noch nicht statt. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung ist auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention empfehlenswert.

→ **Empfehlung**

Der Gemeinde Lotte sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

## 2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

### → **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Gemeinde Lotte ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen bedürfen der Aktualisierung. Die Gemeinde Lotte beabsichtigt bereits, ihre Vergaberegulungen alsbald zu überarbeiten. Die gpaNRW sieht neben der Aktualisierung noch weiteres Optimierungspotential bezüglich der getroffenen Regelungen zum Vergabewesen.	92	E1.1	Die Gemeinde Lotte sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, neben der vorgeschriebenen Wettbewerbsregisterauskunft zusätzlich weiterhin eine Gewerbezentralregisterauskunft einholen. Damit werden der Gemeinde auch Einträge im Gewerbezentralregister bekannt, die für die Beurteilung der Eignung des Bestbieters relevant sein können.	94
			E1.2	Der Gemeinde Lotte sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Rates oder eines Ausschusses abhängig machen. Sie sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren zu informieren.	95
F2	Die Gemeinde Lotte hat keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Eine unabhängige fachliche Prüfung der Vergaben erfolgt bislang nicht.	95	E2	Die Gemeinde Lotte sollte zur bestmöglichen Korruptionsprävention die Voraussetzungen für eine regelmäßige und unabhängige Vergabeprüfung schaffen. Sie sollte dafür die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 Abs. 1 S. 3 GO NRW auch in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.	96
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die getroffenen Regelungen zur Korruptionsprävention bedürfen ebenfalls der Aktualisierung. Die Gemeinde Lotte beabsichtigt auch diese Regelungen baldig zu überarbeiten. Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden von Lotte im Wesentlichen erfüllt. Ihre korruptionsgefährdeten Bereiche hat die Gemeinde noch nicht festgelegt.	97	E3.1	Die Gemeinde Lotte sollte ihre korruptionsgefährdeten Bereiche festlegen und dem Grad der Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen treffen. Zudem sollte sie bei der Schwachstellenanalyse ihre Bediensteten einbeziehen.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Gemeinde Lotte sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtliche Vorgaben vorbereiten.	99
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Gemeinde Lotte nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Sie beteiligt grundsätzlich die Kämmerei bei der Inanspruchnahme von Sponsorleistungen und der Gemeinderat wird regelmäßig informiert. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat Lotte bislang nicht getroffen.	99	E4	Die Gemeinde Lotte sollte ihren Umgang mit Sponsoring verbindlich regeln. Den Regelungen zum Sponsoring sollte sie einen Mustervertrag beifügen.	100
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen bei der Gemeinde Lotte im Vergleichsjahr 2021 knapp über dem dritten Viertelwert. In den Jahren 2020 und 2022 positioniert sich die Gemeinde ebenfalls überdurchschnittlich.	101	E5	Die Gemeinde Lotte sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Gemeinde die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	102
F6	Bei der Gemeinde Lotte obliegt den Bedarfsstellen die fachliche und rechtliche Betrachtung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Lotte hat bislang nur wenige Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung der Nachträge findet noch nicht statt.	103	E6.1	Die Gemeinde Lotte sollte zur Dokumentation der Prüfung und Beauftragung von nachträglichen Bauleistungen standardisierte Vordrucke nutzen. Sie sollte zudem eine einheitliche Dokumentation von Nachtragsverfahren auch für Dienst- und Lieferleistungen vorsehen.	104
			E6.2	Die Gemeinde Lotte sollte in ihrer Vergabedienstanweisung klare Regelungen zu den vergaberechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nachträgen aufnehmen. Damit erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.	104
			E6.3	Der Gemeinde Lotte sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	104
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass die Gemeinde Lotte ihre Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell noch Verbesserungsmöglichkeiten.	105	E7.1	Die Gemeinde Lotte sollte in ihrem Vergabebericht auch die Begründung der Entscheidung zum Verzicht auf eine Losaufteilung aufnehmen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.2 Die Gemeinde Lotte sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können.	
			E7.3 Die Gemeinde Lotte sollte die Anzahl der Teilnehmenden am Eröffnungstermin sowie ggf. deren Legitimation dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten bietet sich an, die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beizufügen.	
			E7.4 Die Gemeinde Lotte sollte auch die Preisprüfung sowie gegebenenfalls die Aufklärung unangemessen hoher oder niedriger Preise umfassend dokumentieren.	
			E7.5 Die Gemeinde Lotte sollte das Absageschreiben an die nicht für den Zuschlag in Betracht kommenden Bieter der engeren Wahl erst mit der Zuschlagserteilung an den Bestbieter versenden. Damit erreicht sie, dass bei einem Ausfall des vermeintlichen Bestbieters die Bieter der engeren Wahl an ihr Angebot gebunden bleiben.	
			E7.6 Die Gemeinde Lotte sollte die Prüfung und Feststellung der Zulässigkeit der Vergabe eines Nachtragsauftrages regelmäßig dokumentieren.	
			E7.7 Die Gemeinde Lotte sollte zudem gewährleisten, dass der Ausführung von Nachtragsleistungen regelmäßig eine schriftliche Beauftragung vorausgeht.	
			E7.8 Die Gemeinde Lotte sollte darauf achten, dass die Schlussrechnung grundsätzlich nur die dem jeweiligen Auftrag zuzuordnenden Leistungen und nicht Leistungen aus unterschiedlichen Verträgen enthält.	
F8	Der Abwasserbetrieb der Gemeinde Lotte hat die vorgeschriebene Gewerbezentralregisterabfrage nicht durchgeführt.		E8.1 Die gpaNRW empfiehlt, die gesetzlichen Registerauskünfte regelmäßig einzuholen.	
			E8.2 Der Abwasserbetrieb der Gemeinde Lotte sollte darauf achten, dass er auch die Mängelbeseitigung regelmäßig schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.	

## 3. Informationstechnik an Schulen

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Lotte 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 war 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 zählte für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stand dabei im Fokus.

Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation in den Schulen nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Vielerorts musste 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 zukünftig in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in den Schulen zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

#### **Informationstechnik an Schulen**

Die Steuerung der digitalen Transformation des Lernens und Unterrichtens erfolgt in der Gemeinde Lotte zielgerichtet und strukturiert auf Grundlage einer Medienentwicklungsplanung. Nachdem der Digitalisierungsstand im Vergleichsjahr 2021/2022 noch im Mittelfeld angesiedelt war, zeigen umfangreiche Investitionen in jüngerer Vergangenheit eine deutliche Entwicklung in Richtung eines hohen Ausstattungsniveaus. Die Gemeinde Lotte hat neben der Inanspruchnahme von Fördermitteln in erheblichem Umfang eigene Haushaltsmittel eingesetzt, um die Voraussetzungen für die inzwischen erreichte Situation zu schaffen. Dies hat bewirkt, dass insbesondere im vergangenen Schuljahr 2022/2023 deutliche Fortschritte bei der Präsentationstechnik und der Ausstattung mit pädagogischen Endgeräten sichtbar waren.

Das gewählte Betriebsmodell zur Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT zeichnet sich durch eine Aufgabenverteilung zwischen der zentralen IT der Gemeindeverwaltung und der kommunalen ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW) als beauftragtem Dienstleister aus. Auf Verwaltungsseite sind geeignete Strukturen zur zielgerichteten und systematischen Steuerung der Schul-IT vorhanden. Allerdings sind die zur Aufgabenwahrnehmung vorgesehenen Zeitanteile nicht über eine entsprechende Stellenbeschreibung formalisiert. Insgesamt bildet der gegenwärtige Stand eine gute Grundlage, um die Schul-IT in der Gemeinde Lotte weiterhin zukunftsicher und wirtschaftlich auszurichten.

Als kritisch stellt sich die Lage dagegen in Bezug auf die IT-Sicherheit der Schulen dar. In den von uns betrachteten Sicherheitsaspekten werden die jeweiligen Einzelanforderungen überwiegend nicht erfüllt. Daraus resultiert ein konkreter Handlungsbedarf für die Gemeinde, sich mit diesen Anforderungen auseinanderzusetzen und zu analysieren, mit welchen Maßnahmen sich Schwachstellen beseitigen lassen und wie diese Maßnahmen priorisiert werden sollten. In die Erörterung von Lösungsmöglichkeiten sollten die Schulen und auch der IT-Dienstleister mit einbezogen werden. Nach Einschätzung der gpaNRW ließe sich das Sicherheitsniveau mit angemessenem Aufwand deutlich verbessern.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

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

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

## 3.3 IT an Schulen

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

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern resultieren die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger?
- **Stand der Digitalisierung:** Wie weit ist der Schulträger bei der digitalen Transformation seiner Schulen im interkommunalen Vergleich vorangeschritten?

- **IT-Sicherheit:** Hat der Schulträger hinreichende räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren?

### 3.3.1 IT-Steuerung

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

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

#### → **Feststellung**

Die Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Lotte erfolgt strukturiert und systematisch auf Grundlage einer fortgeschriebenen Medienentwicklungsplanung.

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

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

- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support<sup>26</sup>, 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.

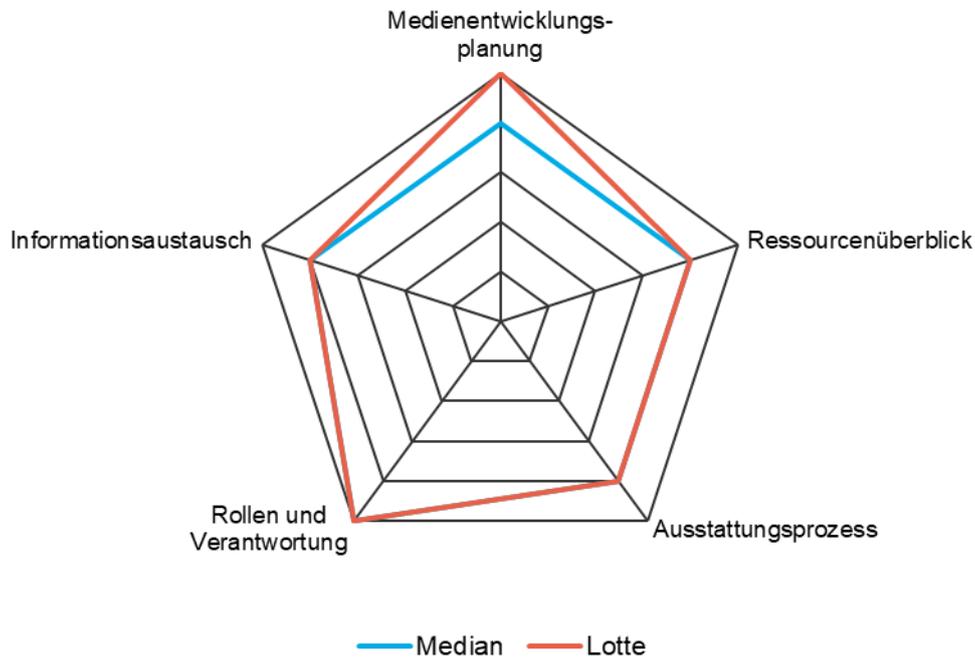
Mit drei Grundschulen ist die Gemeinde Lotte unter den derzeit von der gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen einer der eher kleineren Schulträger. Eine weiterführende Schule in direkter Trägerschaft der Gemeinde gibt es nicht, jedoch ist der Ortsteil Lotte-Wersen Standort der Gesamtschule des Schulzweckverbandes Lotte-Westerkappeln für die Jahrgangsstufen 8 bis 10. Zudem betreibt ein privater Bildungsträger in Lotte ein Berufskolleg mit Internat. Gegenstand dieser überörtlichen Prüfung sind nur die Grundschulen in Schulträgerschaft der Gemeinde.

Im Schuljahr 2021/2022 besuchten 184 Schülerinnen und Schüler in neun Klassen die Grundschule Lotte. In der Grundschule Wersen wurden 169 Kinder in acht Klassen und in der Regenschule im Ortsteil Büren 179 Kinder in ebenfalls acht Klassen unterrichtet.

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

<sup>26</sup> First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung.

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



Bei der Digitalisierung der Schulen ist ein komplexes Themenfeld betroffen, das eine sorgfältige, koordinierte und langfristige Planung erfordert. Das Risiko von Fehlplanungen mit der Folge, dass ineffektive Strukturen geschaffen und Ressourcen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, ist dementsprechend hoch.

Einen spürbaren Schub hat das digitalisierte Lernen und Unterrichten unabhängig von den Herausforderungen aufgrund der Corona-Pandemie schon zuvor durch Förderprogramme wie den DigitalPakt Schulen oder „Gute Schule 2020“ bekommen. So hat auch die Gemeinde Lotte vor einigen Jahren begonnen, die Ausstattung der Schulen mit digitalen Medien strukturiert und geplant voranzutreiben. Strategische Grundlage ist die erstmals im November 2019 verabschiedete, in Zusammenarbeit mit der KAAW aufgestellte schulübergreifende Medienentwicklungsplanung. Diese ist aus den jeweiligen technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten bzw. Medienkonzepten der Schulen abgeleitet und enthält alle relevanten Planungsgrößen einschließlich einer Kostenkalkulation und Investitionsplanung. Letztere liegt inzwischen in einer für die Jahre 2023 bis 2025 fortgeschriebenen Fassung vor. Damit nimmt die Gemeinde in ihrer Rolle als Schulträger ihre Planungsverantwortung wahr. Sie bedient sich eines sachgerechten Instrumentariums, um künftige Maßnahmen und Investitionen unter Einbeziehung aller Interessenlagen fachlich koordiniert zu planen, zu priorisieren und die Rahmenbedingungen für die IT in den Schulen strategisch abzusichern.

Der Ausstattungsprozess ist in der Praxis gut ausgestaltet. Er umfasst einen geregelten Ablauf von der Bedarfsfeststellung über die Mittelbereitstellung bis zur Beschaffung und Abrechnung durch die Gemeindeverwaltung. Eine nicht koordinierte Beschaffung von Hard- oder Software durch die Schulen ohne Einbindung der zentralen IT findet nicht statt. Die Standardisierung der IT-Infrastruktur ist als strategisches Ziel explizit in die Medienentwicklungsplanung aufgenommen worden. In eine konkrete Festlegung von Geräte- und Softwarestandards, idealerweise in Form eines Warenkorbes, mündete dies bisher nicht. Gleichwohl ist durch die zwischen der

zentralen IT und den Medienbeauftragten der jeweiligen Schule abgestimmte Bedarfsermittlung faktisch sichergestellt, dass inzwischen eine weitgehend homogene Ausstattung vorhanden ist. Abweichungen von Standards sind im Regelfall durch sachliche Erfordernisse begründet. Beispielsweise gilt dies für den durch die Raumsituation bedingten hohen Anteil mobiler Endgeräte in der Regenbogenschule.

Damit hat die Gemeinde Lotte die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen, um eine für alle Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler gleichwertige mediengestützte Lernsituation zu gewährleisten. Gleichzeitig hat sie den wirtschaftlichen Einsatz der schulischen IT-Infrastruktur im Blick. Homogenität, Kompatibilität sowie einheitliche Bedienungsmechanismen und -regeln sind für die Anwenderseite ebenso wichtig wie für die Wartung und den Support. Darüber hinaus wirken sie sich positiv auf „weiche“ Faktoren wie Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler im Zuständigkeitsbereich des Schulträgers aus.

Auch in Bezug auf einen zentralen, vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die vorhandene IT-Ausstattung der Schulen und die daraus resultierenden Kosten besteht in der Gemeinde Lotte wenig Optimierungsbedarf. Hard- und Software wird inventarisiert und ist entweder stationär in der Schule installiert oder wird über das Mobile Device Management bzw. „IServ“ verwaltet. Ausnahmen bilden lediglich einzelne Altbestände, die vor 2019 angeschafft und noch nicht im System erfasst worden sind.

Zur Sicherstellung des laufenden Betriebs ist eine klare Festlegung von Rollen und der daraus jeweils resultierenden Verantwortung unerlässlich. Um die eingesetzte Infrastruktur sachgerecht und wirtschaftlich zu betreiben und zu pflegen, bedarf es eines abgestimmten Kommunikationsprozesses mit definierter Arbeitsteilung zwischen Schulträger, Schulen und – bei dem von der Gemeinde Lotte gewählten Betriebsmodell – der KAAW als beauftragtem IT-Dienstleister. Aufgaben sind so voneinander abzugrenzen, dass Aufwände auf beiden Seiten minimiert und Reibungsverluste vermieden werden. Dies gewährleistet eine dauerhafte Funktionssicherheit der IT an den Schulen von der Netzwerkanbindung bis hin zu den Endgeräten der Schülerinnen und Schüler. Rollen und Verantwortungen sind in Lotte klar und verbindlich geregelt. Kapitel 10 des Medienentwicklungsplanes definiert für den First-, Second- und Third-Level-Support<sup>27</sup> jeweils transparent und detailliert die Zuständigkeit und den daraus resultierenden Aufgabenumfang.

Ein bereits weitgehend gut ausgestalteter Informationsaustausch zum gesamten Themen- und Aufgabenkomplex Medienentwicklung und Digitalisierung in den Grundschulen der Gemeinde Lotte rundet das positive Gesamtbild zur IT-Steuerung ab. Interdisziplinäre Abstimmungsgremien bzw. Arbeitsgruppen mit der Aufgabe, die Digitalisierung der Schulen in einem gemeinsamen Prozess umzusetzen und die Medienentwicklung fortzuschreiben, sind derzeit noch im Aufbau. Bereits etabliert ist das nach der Medienentwicklungsplanung verbindlich vorgesehene halbjährliche Treffen zwischen dem Schulträger und den Schulen. Dessen Ziel ist die Budgetplanung für den nächsten Planungszeitraum. Zwar werden in diesem Rahmen Sachstände, aktuelle und künftige Bedarfe, eventuelle Problemlagen und weitere relevante Punkte zur Schul-IT thematisiert. Doch wäre es sinnvoll, in einen regelmäßigen Austausch – dazu kann durchaus ein jährlicher Zyklus ausreichen – neben der zentralen IT und den IT-Ansprechpersonen bzw. Schulleitungen der drei Grundschulen auch die Schulverwaltung und Kämmerei als Vertreter

<sup>27</sup> Vgl. Fußnote 1; der Third-Level-Support bezieht sich hier auf Problembearbeitungen durch Hersteller bzw. Lieferanten einer IT-Komponente und bildet die höchste Eskalationsstufe im Support.

des Schulträgers sowie die KAAW als IT-Dienstleister aktiv einzubinden. Dieser Prozess sollte über die Regelung aus dem Medienentwicklungsplan hinaus in Form einer Vereinbarung der Beteiligten formalisiert werden, um hinreichende Verbindlichkeit zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte prüfen, ob sich über die gegenwärtigen Treffen zur Budgetplanung hinaus ein regelmäßiger Austausch aller an der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT Beteiligten etablieren lässt.

### 3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

→ **Feststellung**

Nach umfangreichen, aus einer fundierten Planung abgeleiteten Investitionen weisen die Schulen der Gemeinde Lotte einen fortgeschrittenen Digitalisierungsstand auf. In Bezug auf die Personalressourcen zur sachgerechten Aufgabenwahrnehmung ließe sich durch formale Absicherung der erforderlichen Stellenanteile mehr Verbindlichkeit erreichen.

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

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

Wie schon im Abschnitt zur IT-Steuerung ausgeführt, hat die Gemeinde Lotte als Schulträger bei der Digitalisierung in den vergangenen vier Jahren den Fokus auf eine möglichst einheitliche und leistungsfähige Ausstattung gerichtet. Dazu wurden pädagogische Anforderungen mit den technischen, organisatorischen und haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten so aufeinander abgestimmt, dass inzwischen sehr günstige Rahmenbedingungen und Strukturen für das digitale Lernen und Unterrichten bestehen.

Nach dem Planungsstand des Jahres 2019 wurde der Investitionsbedarf zur Umsetzung aller vorgesehenen Digitalisierungsmaßnahmen auf rund 486.000 Euro beziffert. Davon entfielen

rund 217.000 Euro auf Fördermittel aus dem DigitalPakt Schulen, so dass zunächst ein Einsatz eigener Haushaltsmittel in Höhe von rund 269.000 Euro veranschlagt wurde.

Da aus den erweiterten Förderprogrammen „Digitale Sofortausstattung“ und „Dienstliche Endgeräte für Lehrkräfte“ insgesamt noch annähernd 52.000 Euro beantragt und abgerufen werden konnten, wurde der Haushalt der Gemeinde im ursprünglichen Planungszeitraum weniger stark belastet. Gleichwohl wurden und werden in erheblichem Umfang eigene Haushaltsmittel aufgebracht, um in den drei Grundschulen eine moderne und leistungsfähige Schul-IT bereitzustellen. Mit der aktuellen Fortschreibung der Investitionsplanung (Kapitel 12 des Medienentwicklungsplanes) ist für das Jahr 2023 ein Investitionsvolumen von rund 170.000 Euro vorgesehen, das der Schulträger zur Umsetzung der Digitalisierung in den Grundschulen zur Verfügung stellt.

Jeder der drei Schulstandorte ist mit einem 200-Mbit/s-Glasfaseranschluss an das Internet angebunden, der vertraglich und technisch auf eine Kapazität von 1 Gbit/s erweiterbar ist. Für einen Großteil der Unterrichtsräume ist eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Netzwerk- und Stromanschlüssen sowie homogene Netzwerkkomponenten wie WLAN-Router vorhanden. Soweit noch Anpassungen an die bestehenden Anforderungen erforderlich sind, wurden die damit einhergehenden Maßnahmen (insbesondere Gebäudeverkabelung) einschließlich einer Kostenkalkulation in die aktuelle Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes aufgenommen.

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

#### Präsentationstechnik je Klasse in den Grundschulen im Schuljahr 2021/2022

Geräteart	Lotte	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Tafeln/ Whiteboards (IWB)	0,36	-	0,04	0,51	1,14	1,76	80
Beamer	-	-	0,05	0,15	0,37	1,78	80
Großformatige Bildschirme	0,32	-	-	-	0,33	1,90	80
Dokumentenkameras/ Visualizer	-	-	-	0,12	0,64	1,90	80

Im Zuge der Investitionen wurde im Laufe des Schuljahres 2022/2023 eine umfassende Erweiterung der Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen vorgenommen: Der in der Tabelle ausgewiesene Ausstattungsstand mit interaktiven Tafeln bzw. Whiteboards von 0,36 je Klasse hat sich nahezu verdreifacht, so dass inzwischen jeder Klassenraum über ein entsprechendes Präsentationsgerät verfügt.

Die auffallend große Spannweite der Kennzahlenausprägungen in dieser Tabelle veranlasst uns zu einigen grundsätzlichen Hinweisen. Unterrichtsinhalte erfolgreich und effektiv digital zu vermitteln, ist nicht automatisch Folge einer möglichst hohen Anzahl oder Ausstattung mit allen Gerätearten. Denn zum einen handelt es sich um substitutive Technik: So kann ein Beamer einen Großbildschirm und ein interaktives Whiteboard eine Beamer-/Projektionswand-Kombination ersetzen. Zum anderen bestimmen das pädagogische Konzept der Schulen und die Schulformen den Bedarf. Beispielsweise könnte die deutlich höhere Anzahl von Dokumentenkameras

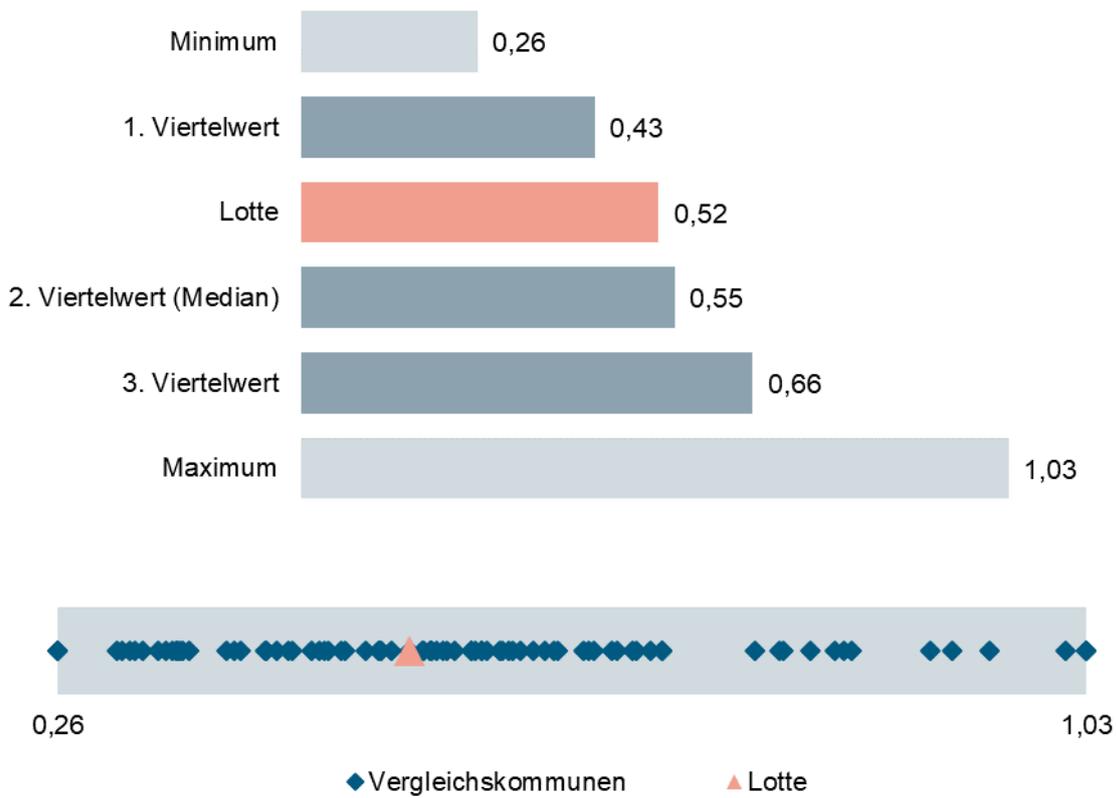
je Klasse in den Grundschulen dadurch begründet sein, dass Kindern im Grundschulalter Wissen häufiger durch Anschauung dreidimensionaler Gegenstände vermittelt wird als dies in weiterführenden Schulen der Fall ist.<sup>28</sup> Derartige Unterschiede in den spezifischen Anforderungen der einzelnen Schulen oder Schulformen zu beachten, zu werten und in die Bedarfsfeststellung einfließen zu lassen, ist Zweck und Ziel der Medienkonzepte.

In Bezug auf die eingesetzten pädagogischen Endgeräte gilt folgender Grundsatz: Die Lernmitteleinrichtung sollte den Anspruch erfüllen, dass – wiederum gemessen an den Maßstäben des jeweiligen Medienkonzeptes – jedes Schulkind Zugang zu einem der Stand der Technik entsprechenden Endgerät hat. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer flächendeckenden Versorgung zu jedem beliebigen Zeitpunkt. Denn während beispielsweise an einem Büroarbeitsplatz immer eine IT-Ausstattung verfügbar sein muss, gilt dies nicht für den Schulunterricht. In welchem zeitlichen und inhaltlichen Umfang digitale Medien im Unterricht eingesetzt werden, ist eine Frage der pädagogischen Ausrichtung. So kann beispielsweise konzeptionell festgelegt sein, dass Notebooks oder Tablets erst ab der dritten Klasse Verwendung finden – oder dass dies in allen Jahrgangsstufen erfolgt, aber wechselweise zwischen den einzelnen Klassen. In diesen Beispielen würde ein Endgerät für zwei Kinder den technisch-pädagogisch definierten Bedarf vollständig decken.

Auch in den drei Grundschulen der Gemeinde Lotte teilten sich im Vergleichsschuljahr 2021/2022 rechnerisch zwei Kinder rund ein Endgerät für Unterrichtszwecke. Dabei kommen grundsätzlich alle von uns erfassten Arten von Endgeräten zum Einsatz, nämlich FatClients, ThinClients/ZeroClients, Laptops sowie Tablets. Der größte Anteil der Endgeräte entfällt auf die Tablets. Im Bereich der stationären Geräte, mit denen jeweils der Computerraum der Grundschulen Lotte und Wersen ausgestattet ist, haben im vergangenen Schuljahr 2022/2023 FatClients, d.h. leistungsfähige Desktop-PCs mit vollständigem Betriebssystem und lokaler Softwareinstallation, den Bestand an veralteten ThinClients abgelöst. Die aus dem im Betrachtungsjahr 2021/2022 vorhandenen Gerätebestand resultierende Positionierung im interkommunalen Vergleich zeigen die nachfolgenden Diagramme:

<sup>28</sup> Da die Gemeinde Lotte keine eigene weiterführende Schule unterhält, haben wir uns hier auf die Darstellung des interkommunalen Vergleichs für die Grundschulen beschränkt. Doch auch innerhalb der bisher für 80 Schulträger erfassten Daten für die Grundschulen fallen erhebliche quantitative Ausstattungsunterschiede bei der Präsentationstechnik auf.

### IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2021/2022

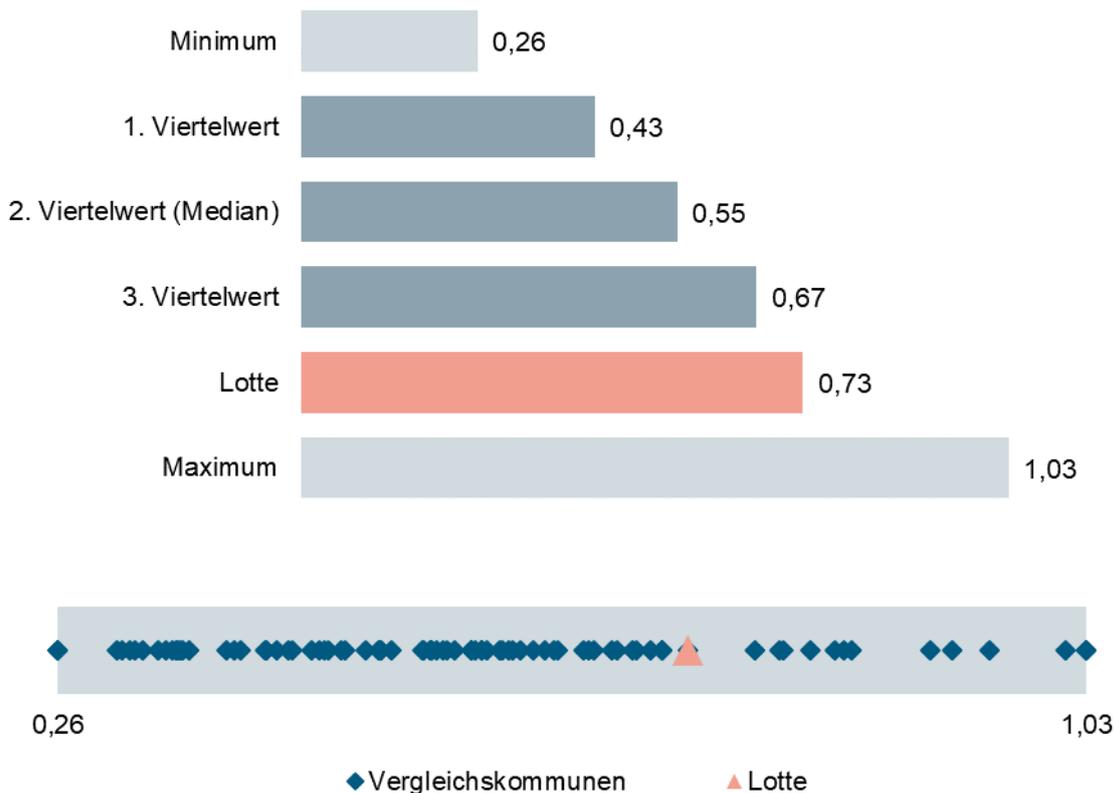


Dieser Vergleich zeigt, dass im Betrachtungsjahr kaum einer der geprüften Schulträger unter den kleinen kreisangehörigen Kommunen eine flächendeckende Versorgung mit pädagogischen Endgeräten – hier ausdrücklich im Sinne einer Kennzahlenausprägung von einem Gerät je Schülerin und Schüler – realisiert hat. In diesen Befund müssen allerdings die variierenden pädagogischen Anforderungen unterschiedlicher Medienkonzepte mit einbezogen werden. So kann eine Ausstattung auch dann bedarfsgerecht sein, wenn zwar rechnerisch nicht der Schlüssel ein Endgerät je Kind erreicht wird, aber beispielsweise in den ersten und zweiten Klassen der Grundschulen ein Einsatz von Endgeräten generell nicht vorgesehen ist oder der Einsatz zwar in allen Jahrgangsstufen, aber zeitlich gestaffelt erfolgt. Insofern spiegeln die vorstehenden Diagramme die rein quantitative Faktenlage wider. Sie lassen keine Rückschlüsse darauf zu, ob die bisher von der gpaNRW geprüften Schulträger die Ziele ihrer eigenen Medienentwicklungsplanung erfüllen oder nicht. Gleichwohl fällt die Spannweite in der Kennzahlenausprägung auf. Ob deren Ursachen – wie im positiven Beispiel der Gemeinde Lotte – in einer gesteuert umgesetzten konzeptionellen Ausrichtung oder in einer zögerlichen Schul-Digitalisierung durch die beteiligten Akteure liegen, lässt sich derzeit noch nicht hinreichend bewerten.

In der Gemeinde Lotte hat sich in Bezug auf die IT-Ausstattung der Schulen während der vergangenen eineinhalb Jahre allerdings eine recht hohe Dynamik entwickelt. Die aus der Umsetzung der Medienentwicklungsplanung resultierenden Investitionen haben den Digitalisierungsstand der drei Grundschulen erheblich vorangetrieben. Um deutlich zu machen, wie sehr sich die Ausstattungssituation in relativ kurzer Zeit verändert hat, stellen wir den Stand in Lotte zum

Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung nachfolgend noch einmal den interkommunalen Vergleichswerten aus dem Schuljahr 2021/2022 gegenüber:<sup>29</sup>

**IT-Endgeräte Pädagogik je SuS – Stand in Lotte zum Ende des Schuljahres 2022/2023  
(Vergleichswerte Schuljahr 2021/2022)**



Neben der Bereitstellung von Hard- und Software besteht ein elementarer Faktor für die erfolgreiche Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens darin, dass Politik, Verwaltung und Schulen eine angemessene Personalausstattung als notwendige Bedingung verstehen. Jede Investition in die IT-Grundstruktur der Schulen, in Präsentations- und in Endgeräte ist nur dann sinnvoll und zielführend, wenn diese in einen ordnungsgemäßen, sachgerechten und sicheren IT-Betrieb mündet. Denn dieser ist die Voraussetzung dafür, dass die beschaffte Schul-IT in ihrer Funktion als Lernwerkzeug so eingesetzt werden kann, dass sie ihrem Zweck entsprechend die pädagogische Arbeit erleichtert und Lernaktivitäten wirksam unterstützt. Dies erfordert angemessene Personalressourcen für die Wartung und den Support.

Wie sich der konkrete Bedarf an Personalressourcen bemisst, ist sowohl in fachlicher als auch in quantitativer Hinsicht unmittelbar vom Betriebsmodell abhängig. Ebenso wie bei der IT einer Kommunalverwaltung in ihrer Gesamtheit gibt es auch zur Erfüllung der Teilaufgabe IT an Schulen eine Vielzahl von Alternativen. Naturgemäß reduziert sich der eigene Personalbedarf

<sup>29</sup> Die geringfügige Erhöhung des 3. Viertelwertes von 0,66 auf 0,67 ergibt sich als statistischer Effekt aus dem deutlich erhöhten Wert der Gemeinde Lotte.

beim Schulträger umso mehr, je umfangreicher Aufgaben ausgelagert sind. Die Gemeinde Lotte hat die strategische Entscheidung getroffen, mit dem technischen Support der IT-Infrastruktur ihrer Schulen die KAAW zu beauftragen. Im Rahmen einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung wird seit Anfang 2022 die operative Unterstützung im Umfang einer halben vollzeitverrechneten Stelle eines Fachinformatikers bereitgestellt. Für die beim Schulträger verbleibenden Aufgaben steht ebenfalls rund eine halbe Stelle in der zentralen IT der Gemeindeverwaltung zur Verfügung. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Beschaffungsangelegenheiten, Vertragsmanagement, Abrechnung von Dienstleistungen sowie Planungs- und Koordinationstätigkeiten. Allerdings sind diese Aufgaben sowie der darauf entfallende Stellenanteil in keiner Stellenbeschreibung formal definiert. Diese Situation ist insofern ungünstig, weil die zur ordnungsgemäßen und sachgerechten Aufgabenwahrnehmung gebotene Verbindlichkeit damit fehlt.

Insgesamt zeigt die in der überörtlichen Prüfung vorgefundene Situation der IT an den drei Schulen in Lotte, dass die Gemeinde als Schulträger die erforderlichen personalwirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die sachgerechte Umsetzung des gewählten Betriebsmodells geschaffen hat.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte die innerhalb des gewählten Betriebsmodells bei ihr als Schulträger verbleibenden Aufgaben formal in den entsprechenden Stellenbeschreibungen berücksichtigen.

### 3.3.3 IT-Sicherheit

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

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

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI<sup>30</sup>-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

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

→ **Feststellung**

Das Sicherheitsniveau der IT in den Grundschulen der Gemeinde Lotte ist sehr niedrig und zeigt große Unterschiede zwischen den Ausprägungen der geprüften Einzelaspekte. Insgesamt resultiert aus der Situation ein dringender Handlungsbedarf.

<sup>30</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

*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.*

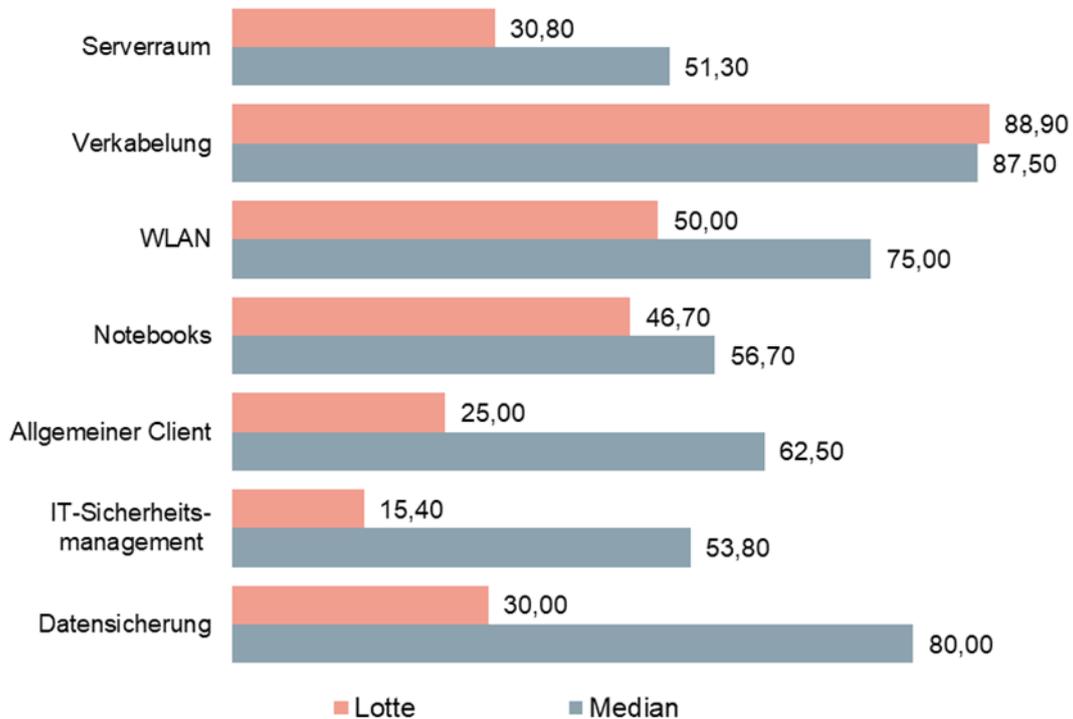
Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen die Gemeinde Lotte als verantwortlicher Schulträger erfüllt.

**Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023**



Das Sicherheitsniveau der Schul-IT ist in den bisher betrachteten kleinen kreisangehörigen Kommunen im Durchschnitt eher schwach ausgeprägt. Nur Hälfte der Vergleichskommunen erreicht mehr als rund 60 Prozent der durch die gpaNRW geprüften Sicherheitsanforderungen. Auffallend ist die erhebliche Spannweite der Erfüllungsgrade, die sehr große Unterschiede zwischen den geprüften Kommunen sichtbar macht. Für die drei Grundschulen der Gemeinde Lotte stellen sich die zusammengefassten Ergebnisse in den einzelnen Prüfungsaspekten wie folgt dar:

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Im positiven Sinne fällt lediglich die Infrastruktur der Verkabelung aus dem Rahmen. Alle anderen Prüfaspekte der IT-Sicherheit erfüllen in Lotte maximal die Hälfte der Einzelanforderungen und weisen teilweise ein kritisches Sicherheitsniveau auf. Dabei sind alle relevanten Ebenen betroffen: Nämlich Anforderungen auf der Ebene der IT-Technik im engeren Sinne (Hard- und Software), auf der konzeptionell-organisatorischen Ebene (z.B. Sicherheitskonzepte, Dokumentationen und Regelwerke) sowie die räumliche Unterbringung der IT-Grundstruktur in den Schulgebäuden (z.B. Klimatisierung und Sicherung von Serverräumen). Der aus dieser Situation resultierende Handlungsbedarf wurde mit der Verwaltung der Gemeinde Lotte erörtert. Der detaillierte Sachstandsbericht zur IT-Sicherheit in den Schulen liegt der Verwaltung als internes Arbeitspapier vor.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Lotte sollte die nicht erfüllten Einzelanforderungen analysieren und eine Priorisierung erstellen, die darauf abzielt, das IT-Sicherheitsniveau effektiv und zeitnah zu erhöhen. In diesen Prozess sollte der Schulträger die Schulen und die KAAW als IT-Dienstleister aktiv einbinden.

## 3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>IT an Schulen</b>					
F1	Die Steuerung der Schul-IT in der Gemeinde Lotte erfolgt strukturiert und systematisch auf Grundlage einer fortgeschriebenen Medienentwicklungsplanung.	111	E1	Die Gemeinde Lotte sollte prüfen, ob sich über die gegenwärtigen Treffen zur Budgetplanung hinaus ein regelmäßiger Austausch aller an der Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT Beteiligten etablieren lässt.	115
F2	Nach umfangreichen, aus einer fundierten Planung abgeleiteten Investitionen weisen die Schulen der Gemeinde Lotte einen fortgeschrittenen Digitalisierungsstand auf. In Bezug auf die Personalressourcen zur sachgerechten Aufgabenwahrnehmung ließe sich durch formale Absicherung der erforderlichen Stellenanteile mehr Verbindlichkeit erreichen.	115	E2	Die Gemeinde Lotte sollte die innerhalb des gewählten Betriebsmodells bei ihr als Schulträger verbleibenden Aufgaben formal in den entsprechenden Stellenbeschreibungen berücksichtigen.	120
F3	Das Sicherheitsniveau der IT in den Grundschulen der Gemeinde Lotte ist sehr niedrig und zeigt große Unterschiede zwischen den Ausprägungen der geprüften Einzelaspekte. Insgesamt resultiert aus der Situation ein dringender Handlungsbedarf.	120	E3	Die Gemeinde Lotte sollte die nicht erfüllten Einzelanforderungen analysieren und eine Priorisierung erstellen, die darauf abzielt, das IT-Sicherheitsniveau effektiv und zeitnah zu erhöhen. In diesen Prozess sollte der Schulträger die Schulen und die KAAW als IT-Dienstleister aktiv einbinden.	122

## 4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 4.1 Managementübersicht

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

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

#### **Ordnungsbehördliche Bestattungen**

Ordnungsbehördliche Bestattungen erfolgten in der Gemeinde Lotte in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums.

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

Bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme macht die Gemeinde Lotte ihren Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber bestattungspflichtigen Angehörigen grundsätzlich geltend. Demgegenüber erhebt die Gemeinde Lotte keine Verwaltungsgebühr für die Bearbeitung der entsprechenden Fälle. Dies sollte die Gemeinde künftig ändern. Ziel sollte die Deckung des mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwandes sein.

Die Ordnungsbehörde bearbeitet die Fälle einzelfallbezogen im Rahmen der gesetzlichen Richtlinien. Verbindliche Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sind zwar weitgehend festgelegt, allerdings sind diese noch nicht schriftlich dokumentiert. Hier sollte die Gemeinde Lotte künftig entsprechende Verfahrensstandards verschriftlichen.

Die Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall sind bei der Gemeinde Lotte vergleichsweise hoch. Eine Ausschreibung der Dienstleistungen erfolgt bisher nicht. Die Gemeinde Lotte sollte ihre hohen Aufwendungen je Bestattungsfall zum Anlass nehmen, um regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei unterschiedlichen Bestattungsunternehmen durchzuführen.

### 4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der

Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

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

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

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

## 4.3 Örtliche Strukturen

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

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

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

- Seniorenpflegeeinrichtungen
- Hospize
- Krankenhäuser.

In der Gemeinde Lotte gibt es zwei Seniorenheime. Nach Auskunft der Gemeinde Lotte haben sich durch diese Wohnformen bislang keine zusätzlichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ergeben.

Auch die im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Anzahl der Einwohner über 80 Jahren hat keinen Einfluss auf die Fallzahlen.

#### Entwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Zeitreihenvergleich

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	3	1	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	1	0	0
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	2	1	2

Bei der überwiegenden Mehrzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle erfolgte auch eine Bestattung durch die Gemeinde Lotte. Eine einheitliche Entwicklungstendenz lässt sich aus den vorliegenden Zahlen nicht ableiten.

#### Entwicklung ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,41	0,71	1,41

Die Kennzahl schwankt im Betrachtungszeitraum. Eine einheitliche Entwicklungstendenz ist nicht erkennbar.

#### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2021

Kennzahl	Lotte	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	1,41	0,00	0,00	0,68	1,40	5,74	46

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine deutliche Spannbreite der Kennzahl. Die Gemeinde Lotte hat interkommunal verglichen in 2021 überdurchschnittlich viele ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner. Aus den vorliegenden Zahlen ergibt sich auch, dass einige geprüfte Kommunen im Jahr 2021 keine ordnungsbehördlichen Bestattungen zu verzeichnen hatten.

Bei der Abwicklung dieser Fälle sollte insbesondere auch eine rechtmäßige und gerichtsfeste Abwicklung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle gewährleistet sein. In den nachfolgenden Kapiteln gehen wir konkret darauf ein.

## 4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

### 4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

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

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

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

Der **Gemeinde Lotte** sind die bestattungsrechtlichen Fristen bekannt. Sie hat die vorgegebenen Fristen in den Bestattungsfällen der betrachteten vergangenen drei Jahre, soweit möglich, eingehalten. In zwei Fällen war dies nicht möglich, da die Toten deutlich später gefunden wurden.

#### 4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Gemeinde Lotte beginnt unverzüglich nach Kenntnis über einen Bestattungsfall mit der Ermittlung der bestattungspflichtigen Angehörigen. Hierbei nutzt sie bestehende Handlungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse dokumentiert die Gemeinde entsprechend.

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

- *Angehörige der/ des Verstorbenen 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.*

*Wird der örtlichen Ordnungsbehörde ein Todesfall in ihrem Gemeindegebiet ohne bekannte Angehörige gemeldet, hat sie alle im Einzelfall möglichen und zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um etwaige nahe Angehörige der/ des Verstorbenen zu ermitteln und ihnen deren/ dessen Bestattung zu ermöglichen.*

Die **Gemeinde Lotte** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist es, die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchführen zu lassen, damit diese nicht vom Ordnungsamt veranlasst werden muss. Die Ermittlung von zur Bestattung Verpflichteten erfolgt standardmäßig zunächst über das Einwohnermeldeamt. Soweit erforderlich werden zudem Auskünfte der betreffenden Pflegeeinrichtung oder auch über die Polizei eingeholt. Hierbei erfolgt die Ermittlung entsprechend der in § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW vorgesehenen Rangfolge.

Um ggfls. vorhandene bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln, nimmt die Gemeinde auch Wohnungsbegehungen vor. Falls notwendig, werden auch Befragungen von Bekannten durchgeführt.

Schriftliche Handlungsanweisungen/Vordrucke zur Dokumentation der Ermittlungsbemühungen /-ergebnisse sind in Lotte nicht vorhanden. Gleichwohl dokumentiert die Gemeinde ihre Ermittlungsergebnisse in einer Vorgangsakte.

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

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

#### 4.4.3 Art der Bestattung

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

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

Die **Gemeinde Lotte** legt bei der Art der Bestattung grundsätzlich wirtschaftliche Gesichtspunkt zu Grunde. Entscheidend ist zunächst die Höhe der Kosten. Wenn möglich, werden in jedem Fall Vergleichsangebote eingeholt. Grundsätzlich erfolgt die Bestattung in Form einer Urnenbeisetzung.

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

#### 4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

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

- Ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahmen kommen in der Gemeinde Lotte selten vor. Ist dies der Fall, wird die Bestattung seit dem Jahr 2022 im rechtlichen Rahmen ausgeführt.

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

Die Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme kommt in der **Gemeinde Lotte** nur sehr selten vor. Bis zum Ende des Prüfungszeitraums (2021) wurde die Beisetzung der Urne immer gleichzeitig mit der Einäscherung beauftragt, da dies, nach Angaben der Gemeinde Lotte, für die Gemeinde die wirtschaftlichste Lösung darstellte. Seit dem Jahr 2022 erfolgt eine getrennte Beauftragung der Einäscherung und der Beisetzung der Urne.

Wenn ein bestattungspflichtiger Angehöriger bekannt ist oder ermittelt wurde, sich jedoch weigert die Bestattung durchzuführen, ist eine getrennte Beauftragung der Einäscherung und der Beisetzung vorzunehmen. Zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr ist nur die Einäscherung notwendig. Die Gemeinde Lotte darf erst zum Ablauf der gesetzlichen Sechs-Wochen-Frist die Beisetzung der Urne als Ersatzvornahme durchführen. Innerhalb dieser Sechs-Wochen-Frist kann die Gemeinde Lotte den Bestattungspflichtigen durch einen Verwaltungsakt unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung der Ersatzvornahme (sog. gestreckter Verwaltungszwang) zur Durchführung der Beisetzung verpflichten. Diese Verfahrensweise berücksichtigt die Gemeinde Lotte seit dem Jahr 2022.

#### 4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

##### → **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen grundsätzlich geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde demgegenüber nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.

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

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

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW vor, dass die Kommune für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine Verwaltungsgebühr erhebt. Sie dient der Deckung des Verwaltungsaufwands, der einer Kommune im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen liegt zwischen 30 und 360 Euro.<sup>31</sup>

Die **Gemeinde Lotte** macht ihren Kostenerstattungsanspruch nach einer durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre gesamten Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung, also insbesondere die Aufwendungen des Bestattungunternehmens und die Friedhofsgebühren erstatten. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde demgegenüber nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihren Rechtsanspruch, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

##### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.

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

## 4.5 Verfahrensstandards

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

### → Feststellung

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

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

Die **Gemeinde Lotte** hat aufgrund der geringen Fallzahlen bislang keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Abläufe der ordnungsbehördlichen Bestattungen festgelegt.

Eine Erreichbarkeit der Ordnungsbehörde der Gemeinde Lotte auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeiten zur Information über ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ist durch die Hinterlegung der privaten Rufnummern bei der Polizei- und Rettungsdienstleitstelle gewährleistet.

Die Ordnungsbehörde bearbeitet die Fälle einzelfallbezogen im Rahmen der gesetzlichen Richtlinien. Verfahrensstandards, wie z.B. das Vieraugenprinzip bei Wohnungsbegehungen, hält die Gemeinde Lotte ein. Die Gemeinde dokumentiert die jeweiligen Abläufe digital in der Fallakte und ergänzt diese gegebenenfalls in Papierform (amtliche Dokumente, Beauftragungen, Erstattungen oder Ermittlung von Angehörigen).

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

Folgende Standards/Prozesse sollten die Ordnungsbehörden schriftlich definiert haben:

- Verfahren nach Kenntnis über einen möglichen Bestattungsfall,

- Sicherstellen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, Überprüfung durch Vorgesetzte,
- zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen,
- Erreichbarkeit außerhalb der üblichen Dienstzeiten, Urlaubsvertretungen,
- Begehen der Wohnung, Sicherstellen von Dokumenten, Unterlagen ggf. Wertsachen
- Einhaltung des Vieraugenprinzips,
- Dokumentation.

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

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten.

Damit sie ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten, sollten die Beschäftigten des Ordnungsamtes regelmäßig an Weiterbildungen teilnehmen.

## 4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

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

- Die hohen Aufwendungen je Fall für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle führen bei der Gemeinde Lotte auch zu einem hohen Fehlbetrag je Fall.

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

### 4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

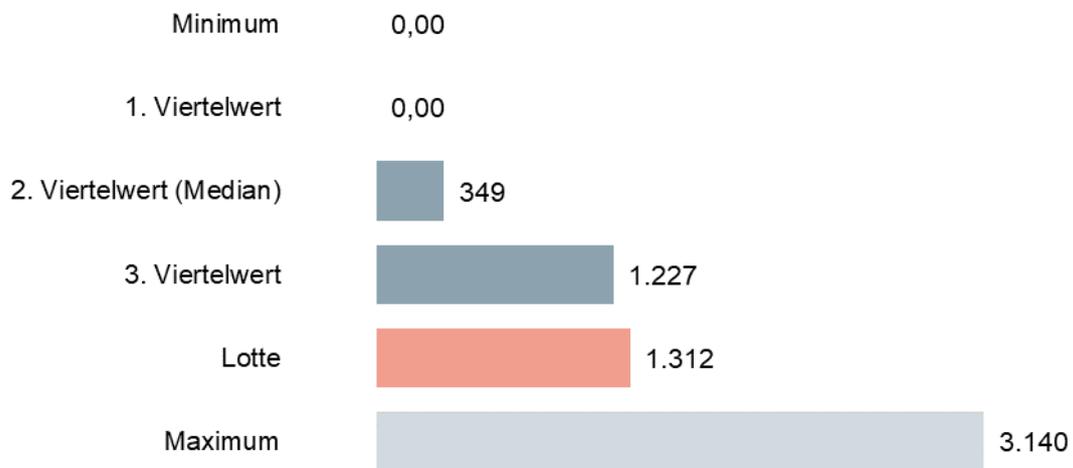
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

### Entwicklung Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	0	973	1.312

Der Fehlbetrag je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen steigt bei der Gemeinde Lotte von 2019 bis 2021.

### Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Lotte hat in 2021 bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen einen deutlich höheren Fehlbetrag als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Der negative Kennzahlenwert hat sich ergeben, da in einem Fall des Jahres 2021 Kosten zwar verauslagt wurden, die Kostenerstattung durch die Gemeinde Lotte jedoch erst im Jahr 2023 geltend gemacht wurde. Aus den vorstehenden Grafiken wird jedoch auch ersichtlich, dass nicht alle Kommunen in allen Fällen eine vollständige Kostenerstattung erzielen konnten. Dies kann unterschiedliche Gründe haben.

#### 4.6.2 Aufwendungen

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

➔ **Feststellung**

Die Fallkosten der Gemeinde Lotte für ordnungsbehördliche Bestattungen sind vergleichsweise hoch. Die Gemeinde schreibt die Dienstleistungen der ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher nicht aus.

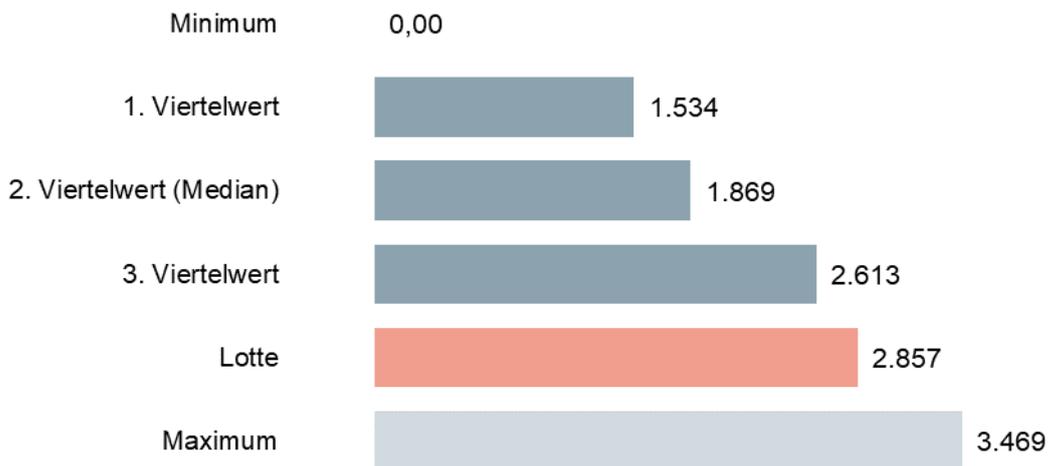
**Entwicklung der Aufwendungen**

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	3.660	3.500	5.713
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.830	3.500	2.857

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt, schwanken die Fallzahlen von 2019 bis 2021. Für den Bestattungsfall des Jahres 2020 haben sich deutlich höhere Aufwendungen ergeben als für die Bestattungen des Jahres 2019. Auch für die beiden Bestattungsfälle des Jahres 2021 ergaben sich vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall.

Hierzu teilte die Gemeinde Lotte mit, dass die Höhe der Aufwendungen relativ hoch ist, da in den Gesamtaufwendungen auch die Friedhofsgebühren (Friedhof der Gemeinde: 1.500,- Euro) enthalten sind. Mit dem Bestattungsfall des Jahres 2020 wurde sowohl ein Bestattungsinstitut aus einer Nachbarstadt beauftragt, als auch die Beisetzung auf dem Friedhof einer Nachbargemeinde vorgenommen.

**Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021**



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Lotte hat in 2021 für ordnungsbehördliche Bestattungen höhere Aufwendungen je Bestattungsfall als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im Prüfungszeitraum wurde mit drei verschiedenen Bestattern zusammengearbeitet, was auch daran liegt, dass im Jahr 2021 bei einem Fall der Bestatter den Leichnam bereits im Auftrag der Ehefrau des Verstorbenen abgeholt hatte und damit bereits im Fall involviert war und somit nicht noch ein „Wechsel“ des Institutes vorgenommen worden ist.

Da die Gemeinde ihre ordnungsbehördlichen Bestattungen im Vergleichsjahr ausschließlich als Feuerbestattungen durchführte, sind die hohen Aufwendungen je Bestattungsfall nicht auf die grundsätzlich teurere Bestattungsart der Erdbestattung zurückzuführen. Die Gemeinde sollte zukünftig verstärkt darauf achten, dass ordnungsbehördliche Bestattungen als sog. Sozialbestattungen kostengünstig durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass sich die Bestattungsleistungen auf ein einfaches, aber würdevolles Maß beschränken. Die Gemeinde Lotte schreibt die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht aus. Sofern es der Einzelfall zulässt, werden mehrere Angebote eingeholt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte ihre hohen Aufwendungen je Bestattungsfall zum Anlass nehmen, um regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei unterschiedlichen Bestattungsunternehmen durchzuführen.

### 4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

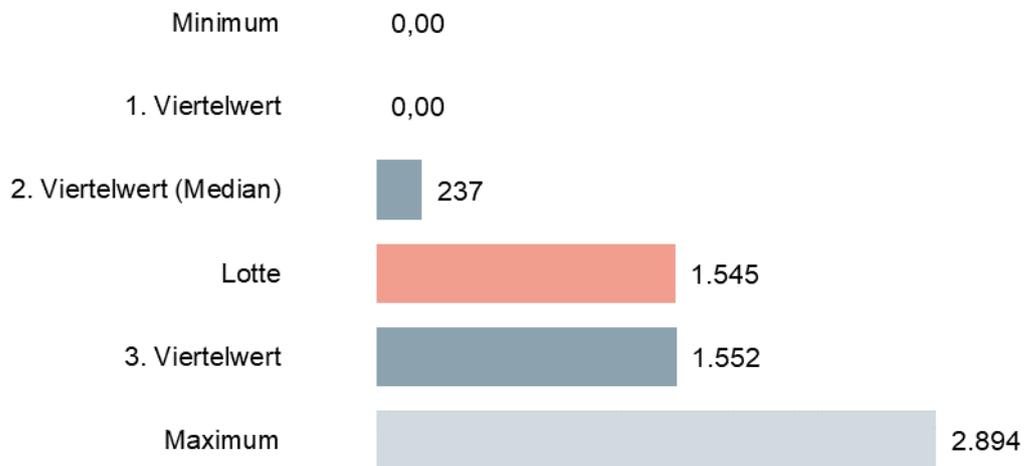
Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

#### Entwicklung der Kostenerstattungen

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	3.660	2.527	3.090
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.830	2.527	1.545

Kostenerstattungen haben sich in der Gemeinde Lotte in allen betrachteten Jahren ergeben.

### Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gemeinde Lotte zählt im Vergleichsjahr 2021 zu den Vergleichskommunen, die überdurchschnittlich hohe Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattung aufweisen. Dieses Ergebnis wird erreicht, obwohl die Kostenerstattung für einen Fall des Jahres 2021 erst im Jahr 2023 geltend gemacht wurde. Die vergleichsweise hohen Kostenerstattungen je Fall sind jedoch auch darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen je ordnungsbehördlichem Bestattungsfall vergleichsweise hoch sind.

## 4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Rechtmäßigkeit</b>					
F1	Die Gemeinde Lotte macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen grundsätzlich geltend. Eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt die Gemeinde demgegenüber nicht. Dadurch verzichtet die Gemeinde auf ihr zustehende Einnahmen.	131	E1	Die Gemeinde Lotte sollte bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben.	131
<b>Verfahrensstandards</b>					
F2	Bei der Gemeinde Lotte liegen noch keine schriftlichen und verbindlichen Standards, wie nach Kenntnis eines Bestattungsfalls zu verfahren ist, vor. Im Rahmen der Dokumentation werden Fallakten geführt.	132	E2	Die Gemeinde Lotte sollte schriftliche und verbindliche Standards, wie nach Kenntnis über einen Bestattungsfall verfahren wird, erarbeiten.	133
<b>Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung</b>					
F3	Die Fallkosten der Gemeinde Lotte für ordnungsbehördliche Bestattungen sind vergleichsweise hoch. Die Gemeinde schreibt die Dienstleistungen der ordnungsbehördlichen Bestattungen bisher nicht aus.	135	E3	Die Gemeinde Lotte sollte ihre hohen Aufwendungen je Bestattungsfall zum Anlass nehmen, um regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei unterschiedlichen Bestattungsunternehmen durchzuführen.	136

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Friedhofswesen**

Die Gemeinde Lotte nutzt für die Belegung der drei kommunalen Friedhöfe und die Erstellung von Gebührenbescheiden eine Fachsoftware.

Die Gebührenkalkulation wurde 2019 erstmalig seit 2006 neu kalkuliert. Die Gemeinde Lotte sollte zukünftig die Gebühren jährlich erheben und die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu ermitteln. Kostenüber- und unterdeckungen sollten entsprechend der gesetzlichen Vorschriften ausgeglichen werden. Sie sollte für sich prüfen, die Gebührenkalkulation so umzustellen, dass die Spreizung der Gebührenhöhe zwischen Urnen- und Erdgräbern reduziert wird. Das wäre durch das Kölner Modell möglich – dabei werden Kostenarten, die von der Größe der Grabarten unabhängig sind, auf alle Grabarten gleichmäßig verteilt. Folglich würde die Spreizung der Gebührenhöhe von Urnen- und Erdgräber geringer ausfallen. Die Entwicklung der Anzahl von Urnen und Erdbestattungen ist deutlich: etwa seit dem Jahr 2010 finden immer öfter Urnen- als Erdbestattungen auf den kommunalen Friedhöfen statt. Das kann auch an der großen Spreizung der Gebührenhöhe liegen. Diese Entwicklung führt zu einem geringeren Flächenbedarf. Zusätzlich werden perspektivisch mehr (flächenmäßig größere) Erdgrabstellen frei als benötigt. Die Flächenauslastung wird damit perspektivisch geringer.

Positiv ist, dass die Gemeinde Lotte gezielt Grabstellen vergibt, damit Lücken auf Grabfeldern minimiert und die Außenbereiche der Friedhöfe nicht mehr belegt werden. Die frei werdenden Grabfelder können kostengünstiger gepflegt oder für eine andere Nutzung (z. B. neue Bestattungsarten) umgewandelt werden. Zudem setzt sich die Gemeinde Lotte mit dem Nachfrageverhalten zur Grabwahl auseinander und plant, neue Bestattungsarten der Nachfrage entsprechend einzuführen.

Die geleisteten Bauhof-Stunden für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhofsflächen werden zurzeit noch nicht so differenziert erfasst, dass diese Kosten separiert werden können. Aufgrund dessen war eine Analyse dieser Kosten nicht möglich. Die Gemeinde Lotte sollte die strukturellen Grunddaten zur Grün- und Wegeflächenunterhaltung vollständig und detailliert erfassen und analysieren.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 5.3 Örtliche Strukturen

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

Die **Gemeinde Lotte** liegt im Kreis Steinfurt und gliedert sich in die vier Ortsteile Lotte, Büren, Halen und Wersen. Es gibt aktuell drei kommunale Friedhöfe in den Ortsteilen Lotte, Büren und Wersen, auf denen Bestattungen durchgeführt werden können. Der Friedhof im Ortsteil Lotte ist teils kommunal, teils kirchlich. In den abgefragten Daten für diese Prüfung ist nur der kommunale Teil berücksichtigt. Zusätzlich gibt es in Lotte noch einen weiteren evangelischen Friedhof. Auch dieser Friedhof ist nicht berücksichtigt.

Im Jahr 2019 hat die Gemeinde Lotte den flächenmäßig vergleichsweise kleinen Friedhof Wersen mit rund sechstausend Quadratmetern von der Kirchengemeinde übernommen. Dieser Friedhof liegt direkt gegenüber vom Rathaus und soll langfristig in eine Parkanlage umgewandelt werden. Bestattungen sind zurzeit auf dem Friedhof Wersen noch möglich, allerdings nur vereinzelt in bestehenden Familiengräbern, in denen noch Nutzungsrechte aktiv sind. Daher ist der Friedhof in der Prüfung als aktiver kommunaler Friedhof berücksichtigt.

### Strukturzahlen Friedhofswesen 2021

Grundzahlen	Lotte	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	3,00	1,00	1,00	3,00	6,25	15,00	40
Kommunale Friedhofsfläche in qm	23.364	7.774	32.287	42.205	64.768	165.018	40
Durchschnittliche Größe der kommunalen Friedhöfe in qm	7.788	3.519	8.640	12.664	22.542	48.437	39

Aus diesen Strukturdaten ist erkennbar, dass die mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Die Gemeinde Lotte betreibt mit drei kommunalen Friedhöfen im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Anzahl an Friedhöfen. Die damit verbundenen Flächen sind vergleichsweise gering. Wenn der Friedhof Wersen in eine Parkanlage umgewandelt wird, dann reduzieren sich die kommunalen Friedhofsflächen auf 17.946 Quadratmeter.

Besonderheiten, die Einfluss auf das Friedhofswesen haben (z.B. durch ein erhöhtes Aufkommen an Erdbestattungen aufgrund bestimmter Glaubensgemeinschaften), gibt es in Lotte nicht.

## 5.4 Friedhofsmanagement

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

### 5.4.1 Organisation

- Die Gemeinde Lotte hat die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen klar geregelt. Es erfolgt ein regelmäßiger Austausch mit den beteiligten Organisationseinheiten.

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

Bei der **Gemeinde Lotte** sind die Aufgaben im Friedhofswesen wie folgt aufgeteilt: Der Fachbereich Finanzen ist für die Gebühren, Bescheide und Abrechnungen zuständig. Der Servicebetrieb (Fachbereich 4 „Bau“) ist für die Unterhaltung zuständig. Investive Baumaßnahmen werden ebenfalls vom Fachbereich 4 „Bau“ geplant und abgewickelt.

Die Aufgaben und Arbeitsschritte sind eindeutig zwischen den Fachbereichen abgegrenzt, so dass sich keine Überschneidungen ergeben.

## 5.4.2 Steuerung

### → Feststellung

Die Gemeinde Lotte hat bisher keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen schriftlich definiert.

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

Die **Gemeinde Lotte** hat noch keine Zielvorgaben als Steuerungsgrundlage eingesetzt. Sie bildet aber im Produkthaushalt 55.03.01 „Friedhofs- und Bestattungswesen“ folgende Grund- und Kennzahlen ab:

- Zahl der Bestattungen,
- davon Urnenbestattungen,
- Gesamtaufwand inkl. interne Leistungsbeziehungen pro Einwohner,
- freie Grabstätten Alt-Lotte und
- freie Grabstätten Büren.

Ein über diese Kennzahlendarstellung hinausgehendes Berichtswesen, in dem Verwaltungsführung und politische Gremien regelmäßig unterrichtet werden, ist zurzeit nicht vorhanden.

Strategische Ziele sind notwendig, damit die Verwaltung die Friedhofsplanung entsprechend ausrichten kann. Um die Erfolge eingeleiteter Maßnahmen wie auch die Entwicklung der Friedhofsplanung und die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Gemeinde den Zielen entsprechende Kennzahlen bilden und diese mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen und analysieren und soweit möglich entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen.

Folgende Grund- und Kennzahlen sind beispielsweise für das Friedhofswesen steuerungsrelevant:

- Anzahl der Bestattungen,

- Nachfrage innerhalb der Grabarten,
- Flächenbedarfe,
- Auslastung der Trauerhallen,
- Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen sowie
- Unterhaltungskosten je qm.

Die Gemeinde Lotte könnte die Kennzahlen aus diesem Prüfungsbericht weiter fortführen. Damit erhält sie ein grundlegendes Portfolio an steuerungsrelevanten Kennzahlen, die für operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten.

Im Ergebnis sollten die Ziele und Kennzahlen in einem angemessenen Berichtswesen münden, welches regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefert und so auch Verwaltungsführung und Politik über wesentliche Entwicklungen unterrichtet.

#### → **Empfehlung**

Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Lotte für das Friedhofswesen strategische Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein adressatenorientiertes Berichtswesen ein.

### 5.4.3 Digitalisierung

- Die Gemeinde Lotte nutzt bereits die wichtigsten zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der in der Friedhofsverwaltung eingesetzten Software.

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

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die Gemeinde Lotte eine spezielle Friedhofssoftware ein. Sie erstellt auch Gebührenbescheide über die Fachsoftware. Es sind auch Grabstellen mit Nutzungszeiten hinterlegt.

Friedhofspläne sind im System hinterlegt. Die geografischen Daten der Friedhöfe werden in einem geografischen Informationssystem abgebildet und können durch die Friedhofsverwaltung eingesehen werden. Damit kann sie auf Basis der vorliegenden Friedhofsplanung unter anderem einen Grabablaufplan erstellen und pflegen.

Mit diesen Daten lassen sich belastbare Grundlagen für eine langfristige und optimierte Belegungsplanung schaffen.

## 5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

### → Feststellung

Die Gemeinde Lotte nutzt noch nicht alle Möglichkeiten, um die Öffentlichkeit über ihr Angebot im Friedhofswesen zu informieren.

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

Die **Gemeinde Lotte** veröffentlicht zurzeit kaum Informationen über das Angebot im Friedhofswesen. Auf der Homepage sind die Friedhofssatzung sowie allgemeine Informationen zu Bestattungen veröffentlicht. Konkrete Informationen zu Bestattungsarten, Grabarten, Trauerhallen, Kosten, Informationen zu Ansprechpersonen und Friedhofspläne fehlen bisher. Die Homepage der Gemeinde Lotte soll im nächsten Jahr (2024) überarbeitet werden. Dann möchte die Gemeinde mehr Informationen zum Friedhofswesen auf der Homepage bereitstellen. Auch weitere Informationsmöglichkeiten, z.B. Flyer, nutzt die Gemeinde Lotte bislang nicht.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Kommunen besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestattungsunternehmen statt. Daher sollten die Kommunen ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Kommunen, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist. Bei der Gemeinde Lotte besteht diese Konkurrenzsituation durch den kirchlichen Teil des Friedhofs im Ortsteil Lotte, dem evangelischen Friedhof in Wersen und durch den Friedwald in Bramsche.

Aus diesem Grund sollte die Gemeinde Lotte darüber nachdenken, wie sie ihre Öffentlichkeitsarbeit forcieren kann. Denkbar wäre beispielsweise ein „Tag des Friedhofes“. Hier können sich Bürgerinnen und Bürger über das Angebot der Gemeinde Lotte informieren. Verschiedene Aussteller, wie z. B. Bestatter und Steinmetze, könnten dort ihre Leistungen und Angebote präsentieren. Auch Flyer mit Informationen zu den Angeboten könnte die Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Diese können auch digital zum Download auf der Homepage bereitgestellt werden. Presseinformationen der Gemeinde, um ihre Bürgerinnen und Bürger über Neuerungen oder das Angebot neuer Grabarten zu informieren, könnten zukünftig das Angebot ergänzen.

### → Empfehlung

Um die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren, sollte die Gemeinde Lotte ihren Plan schnellstmöglich umsetzen, mehr Informationen auf ihrer Homepage zu veröffentlichen. Zusätzlich sollte sie andere Informationsmöglichkeiten bereitstellen, z. B. Flyer (auch digital) oder Presseinformationen.

## 5.5 Gebühren

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

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

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

### 5.5.1 Kostendeckung

#### → Feststellung

Der jährliche Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren kann aufgrund der zwei- bis dreijährlichen Abrechnung der Gebühren nur hilfswise anhand der durchschnittlichen Gebühren berechnet werden. Nach dieser Berechnung ist der Kostendeckungsgrad mit rund 49 Prozent vergleichsweise gering.

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

Um den Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu berechnen, setzen wir die jährlich ansatzfähigen tatsächlichen Kosten mit den Erträgen ins Verhältnis. Diese Kennzahl stellen wir in den interkommunalen Vergleich.

#### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021

Lotte	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
49,22*	37,89	62,70	70,89	89,35	109	34

\*Anhand von durchschnittlichen Erlösen berechnet.

Die Gemeinde Lotte erhebt ihre Gebühren alle zwei bis drei Jahre, um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Damit wir den Kostendeckungsgrad der Gemeinde Lotte interkommunal vergleichen können, haben wir die durchschnittlichen Erlöse für das Jahr 2021 berechnet. Danach erreicht die Gemeinde Lotte einen sehr geringen Kostendeckungsgrad.

Die Gemeinde Lotte hat die letzte Gebührenberechnung im Jahr 2019 mit Wirkung ab 2020 erstellt. Davor hat sie die Gebühren zuletzt seit 2006 nicht angepasst. Die Gebührenkalkulation sollte jährlich erfolgen, auch wenn § 6 KAG NRW<sup>32</sup> einen Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren ermöglicht. Kostenüberdeckungen sind danach am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen innerhalb die-

<sup>32</sup>Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

ses Zeitraumes ausgeglichen werden. Daraus folgt, dass eine korrekte Kalkulation der Gebühren zumindest die Kostenüberdeckungen aus Vorperioden beinhalten muss. In der Gebührenkalkulation ist daher eine Position „Verrechnung von Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckungen“ zu führen. Kurze Abstände zwischen den Kalkulationszeitpunkten bewirken in der Regel kleinere Gebührensprünge. Bei einem längeren Kalkulationszeitraum werden Schwankungen bei den Nutzungen spät erkannt. Auch werden Preissteigerungen nicht über die Gebühren refinanziert. Preissteigerungen betreffen auch typische Aufwandsarten im Friedhofsbereich wie z. B. Personalaufwendungen, Energiekosten und Materialkosten. In der Vorkalkulation über einen Zeitraum von drei Jahren müssen demnach die Preissteigerungen geschätzt werden.

Um Preissteigerungen zu refinanzieren, besteht auch die Möglichkeit, die Abschreibungen auf der Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte anzusetzen. Die Gemeinde Lotte berücksichtigt bei der Kalkulation die Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Kommunen haben in der Gebührenkalkulation grundsätzlich die Wahl zwischen Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder nach Wiederbeschaffungszeitwert.

Der Kostendeckungsgrad wird auch durch die Höhe der kalkulatorischen Kosten und durch den öffentlichen Grünanteil beeinflusst. In den meisten Kommunen ist eine 100-prozentige Kostendeckung nicht zu erreichen, da die Kosten für einen öffentlichen Anteil Grün nicht in die Gebührenkalkulation einfließen. Der öffentliche Anteil betrifft die Friedhofsflächen bzw. Kosten, die nicht über Gebühren den Nutzern in Rechnung gestellt werden, sondern von der „Allgemeinheit“ zu tragen sind. Diesen Anteil weist die Kommune z. B. für die Nutzung als Erholungsgebiet, für die Optimierung des Klimas oder als Lebensraum für seltene Tiere aus. Dieser Anteil beläuft sich bei vielen Kommunen auf zehn Prozent, sodass eine Kostendeckung in Höhe von 90 Prozent bei realistischen Kalkulationsgrundlagen erreicht werden könnte.

In der Kalkulation sollte nachvollziehbar dokumentiert werden, welche Kostenarten angesetzt werden und wie diese ermittelt werden. Die Zuordnung der Kosten zu Gebührengruppen sollte nachvollziehbar dokumentiert sein.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte zukünftig die Gebühren jährlich und die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu ermitteln. Kostenüber- und unterdeckungen sollten entsprechend der gesetzlichen Vorschriften ausgeglichen werden.

Die Gemeinde Lotte sollte zudem bei der nächsten Kalkulation prüfen, ob die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen in der Gebührenkalkulation den aktuellen Regelungen des § 6 KAG NRW entsprechen.

## 5.5.2 Grabnutzung

### → Feststellung

Die Gemeinde Lotte staffelt die Gebührenhöhe je nach Größe der Grabstelle. Die Spreizung der Gebührenhöhe zwischen Urnen- und Erdgräbern beträgt rund 200 Prozent. Diese Spreizung kann dazu führen, dass es tendenziell zu einer vermehrten Inanspruchnahme der günstigeren Grabart Urne kommt.

*Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten<sup>33</sup> angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.*

Für die Kalkulation von Friedhofsgebühren sind verschiedene Modelle denkbar. Nach dem Kommunalabgabengesetz sind die Gebühren nach der Art der Inanspruchnahme zu bemessen. Einen wesentlichen Einfluss auf die Friedhofsgebühren haben dabei die Grabgrößen und die Laufzeit der Nutzungsrechte (Ruhedauer) sowie ggf. weitere Merkmale. Das flächenbezogenen Modell (oder volumenbezogenen Modell) folgt der Logik: „Je größer ein Grab und je länger das Nutzungsrecht, desto teurer“. Die **Gemeinde Lotte** kalkuliert nach diesem Modell. Dabei wird eine Äquivalenzziffer ausschließlich aus Grabgröße und Laufzeit gebildet. Der Unterschied der Grabgröße spiegelt sich somit direkt in einer hohen Differenz der Gebührensätze wider. In Lotte ergibt sich eine Spreizung zwischen Urnen- und Erdgräbern von rund 200 Prozent.

Der Gebührenunterschied kann dazu führen, dass es tendenziell zu einer vermehrten Inanspruchnahme der günstigeren Grabart Urne kommt. Es müssten also die Erdgräber stark unterhalb der Kostendeckung angeboten werden, um diese Grabart attraktiv zu halten. Für eine Reduzierung der Spreizung sind Zwischenschritte wie eine geringere Gewichtung der Fläche und damit Modifikation der Äquivalenzziffer denkbar.

Damit sich die Gebühren zwischen Urnen- und Erdgrab wieder annähern, kann die Gebührenberechnung anhand des Kölner Modells eine mögliche Option für die Gemeinde Lotte sein. Dieses Modell basiert auf dem Ansatz, dass ein bestimmter Anteil der Gesamtkosten eines Friedhofs über die Gesamtanzahl der Gräber (unabhängig der Grabart und Grabfläche oder des Volumens) verteilt wird. Denn nicht alle Kosten auf dem Friedhof sind abhängig von der Grabgröße. Auf einem Friedhof werden neben den Grabflächen auch Flächen für die Benutzer des Friedhofs bereitgestellt. Dazu zählen z. B. Parkplätze, Wege, Toilettenräume etc. Diese Flächen sind abhängig von der Anzahl der Besucher auf dem Friedhof und nicht von der Größe der Grabstellen. In der Gebührenermittlung heißt das, dass vor der Äquivalenzzifferberechnung ein Fixkostenanteil über die Anzahl aller Grabplätze verteilt wird. Dies hat zur Folge, dass die Gebühr je Berechnungseinheit und damit die Bedeutung der Äquivalenzziffer sinkt. Die Summe aus dem Fixkostenanteil und der Äquivalenzziffer bewertet mit der Gebühr je Berechnungseinheit ergibt die Grabnutzungsgebühr. Das Kölner Modell hat somit den Vorteil, dass es eine gerechtere Verteilung der Gesamtkosten ermöglicht, da die Fixkosten unabhängig von der Grabfläche auf eine größere Anzahl von Gräbern verteilt werden.

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

→ **Empfehlung**

Damit sich die Gebühren zwischen Urnen- und Erdgrab zukünftig wieder annähern, sollte die Gemeinde Lotte für sich die Option prüfen, die Gebühren anhand des Kölner Modells zu kalkulieren. Dadurch werden Fixkosten unabhängig von der Grabfläche auf eine größere Anzahl von Gräbern verteilt.

### 5.5.3 Trauerhallen

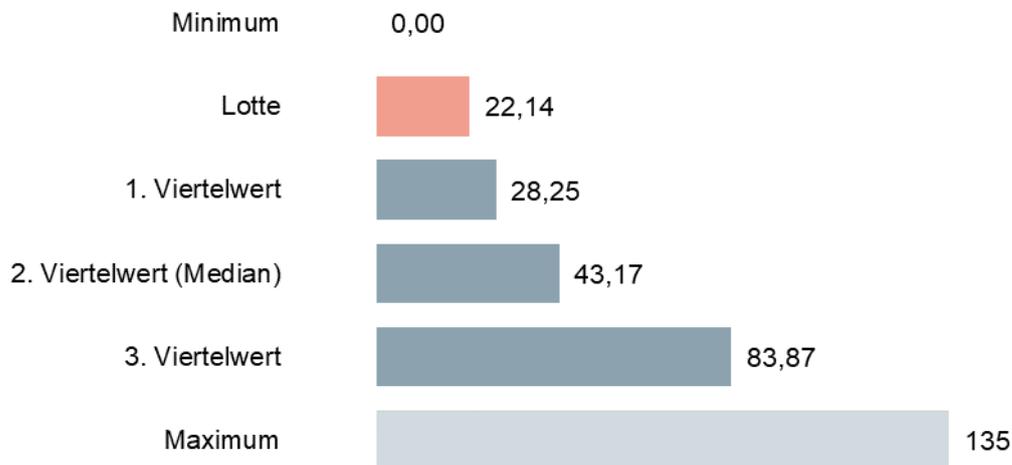
→ **Feststellung**

Die Gemeinde Lotte hat zwei Trauerhallen in ihrem Bestand. Die Einnahmen für die Nutzungen der Trauerhallen decken die Aufwendungen nur minimal. Es ergibt sich ein Kostendeckungsgrad von nur 22 Prozent.

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

Um den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen zu berechnen, setzen wir die jährlich ansatzfähigen tatsächlichen Kosten mit den Erträgen ins Verhältnis. Diese Kennzahl stellen wir in den interkommunalen Vergleich.

#### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Die **Gemeinde Lotte** erreicht einen sehr niedrigen Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass eine Vielzahl von Kommunen ihre Trauerhallen nicht kostendeckend betreiben. Das liegt an den geringen Nutzungszahlen, an dem Alter und dem damit oft verbunden mit hohem Sanierungsstau.

Das Jahr 2021 war von der Corona-Pandemie geprägt und den damit verbundenen Kontaktbeschränkungen. Das kann die Nutzung und dadurch auch die Kostendeckung der Trauerhallen beeinflussen. Nachfolgend stellen wir den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen der Gemeinde Lotte von 2018 bis 2021 dar.

#### Kostendeckungsgrad Trauerhallen Lotte 2018 bis 2021 in Prozent

2018	2019	2020	2021
24,90	53,32	32,25	22,14

Das Jahr 2018 war noch nicht geprägt von der Corona-Pandemie. Aber auch in diesem Jahr erreicht Lotte nur einen sehr geringen Kostendeckungsgrad. Der Sprung des Kostendeckungsgrades von 2018 auf 2019 erklärt sich durch höhere Nutzungszahlen.

#### Anteil der Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen Gemeinde Lotte 2018 bis 2021 in Prozent

2018	2019	2020	2021
38	62	48	36

#### Weitere Kennzahlen zu den Trauerhallen 2021

Kennzahl	Lotte	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Kosten Trauerhallen an den Gesamtkosten in Prozent	22,20	0,00	7,64	11,56	15,77	25,19	39
Anteil Nutzung der Trauerhallen an kommunalen Bestattungen in Prozent	75,00	0,00	30,46	60,17	75,76	137	45

Auffällig an den Kennzahlen ist, dass der Kostendeckungsgrad gering ist und der Anteil der Kosten für die Trauerhallen an den Gesamtkosten vergleichsweise hoch. Auch der Anteil der Nutzung der Trauerhallen an den Bestattungen ist vergleichsweise hoch. Der hohe Nutzungsanteil kann dadurch begründet werden, dass die Trauerhalle auf dem Friedhof im Ortsteil Lotte auch für Bestattung auf dem kirchlichen Teil genutzt wird.

Der geringe Kostendeckungsgrad und der hohe Anteil für die Trauerhallen an den Gesamtkosten werden eventuell dadurch beeinflusst, dass im Jahr 2021 mehr Bauhof-Stunden auf die Friedhöfe gebucht wurden als kalkuliert.

Mittlerweile stellen Bestatter am eigenen Standort einen Abschiedsraum zur Verfügung. Diese Angebote stehen dann in Konkurrenz zu den Trauerhallen auf den Friedhöfen in Lotte. Es ist daher wichtig, die Trauerhallen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten attraktiv zu halten,

um die Nutzung zu erhöhen bzw. nicht sinken zu lassen. Auf die Entscheidung, die kommunale Trauerhalle zu nutzen, können neben der Gebührenhöhe auch die Optik der Trauerhalle, die Anzahl der Sitzplätze oder die technische Ausstattung Einfluss haben. Die Gemeinde Lotte hat im Jahr 2023 bei der Trauerhalle in Büren ein neues Vordach errichtet. Weitere langfristige Überlegungen zu den Trauerhallen bestehen bei der Gemeinde Lotte nicht. Die Anzahl der Nutzungen könnte auch dadurch erhöht werden, dass die Gemeinde Lotte die Trauerhallen auch für andere Nutzungszwecke zur Verfügung stellt. Dies könnten z. B. Lesungen oder Konzerte sein.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte die Höhe der Gesamtkosten und der Gebühren für die Trauerhallen kritisch hinterfragen und gegebenenfalls anpassen.

## 5.6 Friedhofsflächen

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

### 5.6.1 Einflussfaktoren

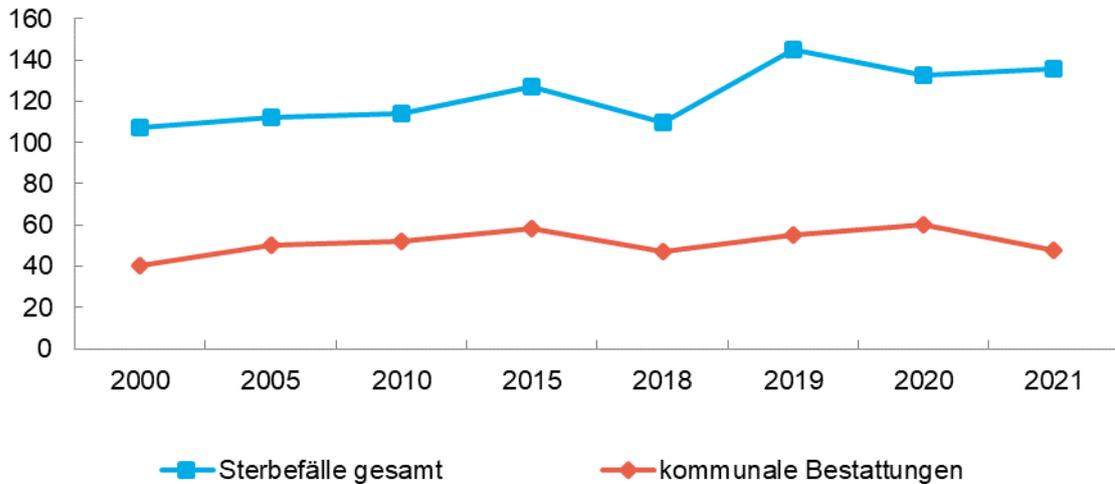
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Die Bevölkerungszahl der Gemeinde Lotte war in den letzten Jahren nahezu konstant. Dabei hat es jedoch Verschiebungen zwischen den Altersgruppen gegeben. Während sich die Zahl der Einwohner unter 21 Jahre um rund sechs Prozent verringert hat, hat sich die Einwohnerzahl über 80 Jahre um 29 Prozent erhöht.

Nachfolgend stellen wir die Entwicklung der Sterbefälle und die Anzahl der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen in Lotte dar.

### Entwicklung Sterbefälle und Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Lotte



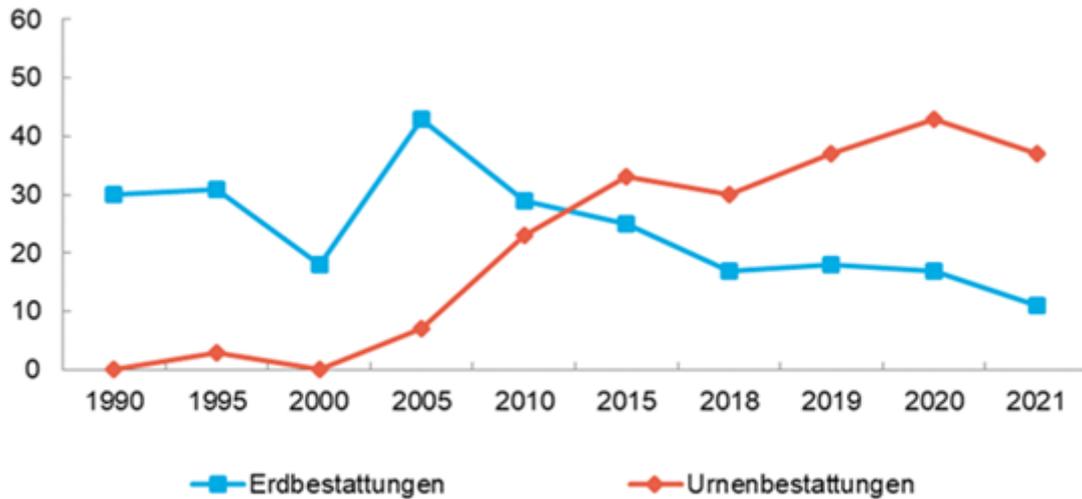
### Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in Lotte in Prozent

2018	2019	2020	2021
42,73	37,93	45,11	35,29

Im Durchschnitt werden weniger als die Hälfte aller Sterbefälle in Lotte auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. Das kann an der Konkurrenzsituation liegen. Bei der Gemeinde Lotte besteht diese Konkurrenzsituation durch den kirchlichen Teil des Friedhofs im Ortsteil Lotte, dem evangelischen Friedhof in Wersen und durch den Friedwald in Bramsche. Diese konkurrierenden Angebote führen dazu, dass viele Bestattungen nicht auf den kommunalen Friedhöfen in Lotte veranlasst werden.

Die Gemeinde Lotte möchte sich der Konkurrenz stellen und entwickelt zurzeit Projekte und Konzepte, damit die kommunalen Friedhöfe konkurrenzfähig bleiben. Sie hat bereits pflegefreie Gräber eingeführt (Rasenreihengrab, Urnenbestattungen an Stelen). Gerade das Thema der Urnenbestattungen wird sukzessive immer bedeutender, was auch die folgende Darstellung der Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen zeigt.

### Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen Lotte 1990 bis 2021



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Erd- und Urnenbestattungen seit 1990. Dabei ergibt sich zwischen 2010 und 2015 ein Umschwung – die Anzahl der Erdbestattungen hat sich reduziert, die der Urnenbestattungen erhöht. Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Stelen. Dieser Trend ist bei fast allen Kommunen zu verzeichnen. Die Urnenbestattungen benötigen deutlich weniger Fläche als die Erdbestattungen. Das stellt die Gemeinde Lotte vor die Herausforderung, die Friedhofsflächen auf diese Entwicklung hin anzupassen. Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.), aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen. Hier hat Lotte bereits reagiert und bietet z. B. pflegefreie Gräber an. Nachfolgend stellen wir noch weitere Kennzahlen zu den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen dar.

## Kennzahlen zu Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2021

Kennzahlen	Lotte	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	35,29	22,38	54,10	79,04	94,55	111	37
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,05	1,26	1,88	2,27	2,80	5,74	37
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	22,92	6,25	22,92	34,87	44,19	62,37	37
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	77,08	37,63	54,41	63,64	73,21	93,75	37

### 5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

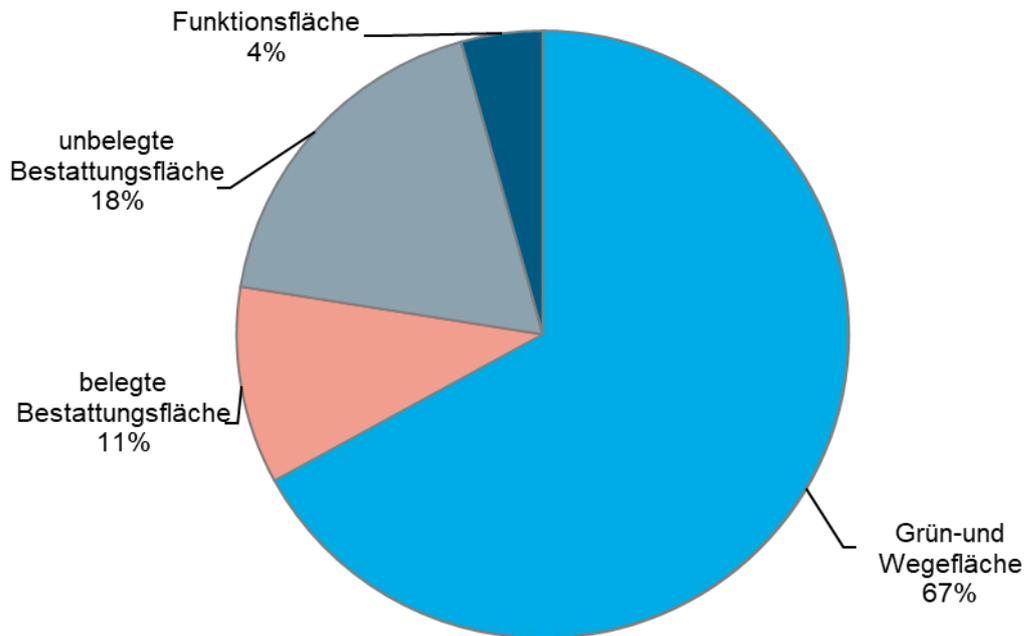
- Bei der Gemeinde Lotte sind insgesamt nur elf Prozent der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt.

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

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

Bei der **Gemeinde Lotte** teilen sich die Flächen der kommunalen Friedhöfe wie folgt auf:

### Aufteilung der Friedhofsfläche in Prozent Lotte



Bei der Gemeinde Lotte haben die Grün- und Wegeflächen mit 67 Prozent den größten Anteil an der gesamten Friedhofsfläche. Diese Flächen thematisieren wir im Kapitel 5.7 separat.

Den zweitgrößten Anteil hat die gesamte Bestattungsfläche (belegt und unbelegt) mit 29 Prozent. Funktionsflächen sind mit vier Prozent Anteil kaum vorhanden. Diese Flächen stellen wir nachfolgend in den interkommunalen Vergleich.

### Funktions- und Bestattungsfläche auf kommunalen Friedhöfen 2021

Grund- und Kennzahlen	Lotte	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Funktionsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	4,30	0,63	2,65	4,29	8,13	17,37	44
Bestattungsfläche kommunaler Friedhöfe je Einwohner in qm	0,47	0,47	0,93	1,29	1,86	4,48	28
Anteil Bestattungsfläche an der Friedhofsfläche in Prozent	28,70	17,63	39,52	48,86	55,93	83,49	25

Lotte bildet bei der Kennzahl „Bestattungsfläche kommunaler Friedhöfe je Einwohner in qm“ den Minimalwert. Wie zuvor im Kapitel 5.6.1 dargestellt, erfolgen inzwischen auch in Lotte mehrheitlich Urnenbestattungen. Der Anteil der Erdbestattungen verringert sich wie bei nahezu allen Vergleichskommunen. Die Entwicklung wird sukzessive dazu führen, dass die Urnengräber einen immer größeren Anteil erhalten werden.

Positiv ist, dass die Gemeinde Lotte bei der Vergabe von neuen Grabstellen bewusst darauf achtet, ganze Grabflächen bzw. Grabfelder freizuziehen, um diese dann wieder in Gänze bepla-

nen zu können. Einzelne Lücken versucht sie zu schließen. Freie Grabstätten können dann gebündelt für die Umsetzung von neuen Bestattungsangeboten genutzt werden. Grundsätzlich sollen effizienter zu unterhaltende Freiflächen entstehen. Das fördert einen wirtschaftlichen Betrieb. Denn entstandene Lücken auf Grabfeldern durch nicht mehr belegte Gräber müssen von der Kommune gepflegt werden. In der Praxis stellen sich die Pflegemaßnahmen dieser Flächen häufig als aufwendig und personalintensiv dar.

### 5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Gemeinde Lotte analysiert regelmäßig die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten sowie den notwendigen Flächenbedarf.

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

Die Vergaben neuer Nutzungsrechte können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen.

Auch auf den kommunalen Friedhofsflächen der **Gemeinde Lotte** sinkt die Anzahl der belegten Grabfelder. Um die Belegung durch örtliche Konzentration zu optimieren, passt die Gemeinde Lotte die Friedhofsplanung bereits jetzt schon regelmäßig an. Der Friedhof im Ortsteil Wersen soll in eine Parkanlage umgewandelt werden, da diese Friedhofsflächen nicht mehr für eine wirtschaftliche Auslastung benötigt werden.

Zusätzlich zu den bereits erfolgten Planungen sollte die Gemeinde Lotte regelmäßig die Anzahl der frei werdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüberstellen. So erhält sie eine Prognose des Flächenbedarfs.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2021 neu erworben worden sind und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden. Dadurch wird für die Gemeinde Lotte erkennbar, ob künftig mehr Flächen benötigt oder ob die Flächen reduziert werden können.

#### Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Gemeinde Lotte

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	2
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	18
Neukäufe Urnengräber 2021	10
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	2

Auffällig ist zunächst die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den zwei Neukäufen für Erdgräber stehen im Fünfjahresmittel 18 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Es fallen somit 16 Erdgräber an die Gemeinde Lotte zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Zu berücksichtigen ist, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt schon zahlreiche freie Erdgrabstellen vorhanden sind.

Auch die Entwicklung der Urnengrabstellen ist auffällig. Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe mit zehn Grabstellen höher als die der Erdgräber. Gleichzeitig werden nur zwei Urnengrabstellen frei. Das liegt daran, dass es in Lotte noch nicht so lange Urnengräber gibt, sodass bis 2028 nur wenige Nutzungsrechte ablaufen. Dadurch, dass immer mehr Urnengräber nachgefragt werden, wird es aufgrund des geringeren Flächenbedarfes insgesamt weniger Bedarf an Bestattungsfläche geben.

Diese Entwicklung zeigt, dass es für die Gemeinde Lotte wichtig ist, sich weiterhin bewusst mit den Flächenbedarfen auseinanderzusetzen.

## 5.7 Grün- und Wegeflächen

### 5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

#### → **Feststellung**

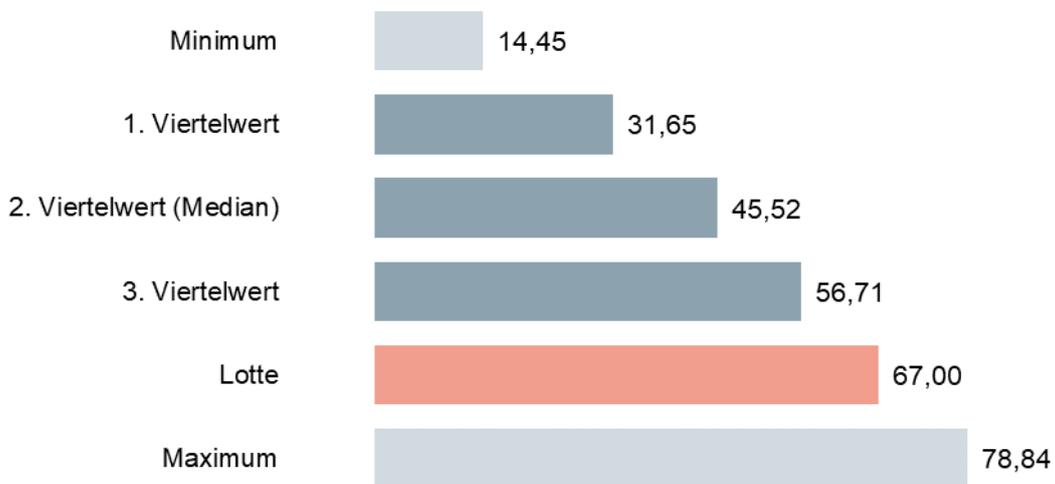
Die Gemeinde Lotte hat die strukturellen Rahmendaten der Grün- und Wegeflächen bislang noch nicht vollständig und detailliert digital erfasst.

*Eine Kommune sollte über detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen verfügen. Sie sollte die Entwicklung dieser Flächen langfristig planen. Etwaige Reserveflächen sollte eine Kommune pflegeleicht gestalten. Nicht mehr für den Friedhofszweck erforderliche Grün- und Wegeflächen sollte eine Kommune umgestalten oder anderen Nutzungen zuführen.*

Die **Gemeinde Lotte** verfügt nicht über detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen. Die Anzahl der Quadratmeter wurden anlässlich der Abfrage im Rahmen der Prüfung anhand von Luftbildern erhoben. Ein konkretes Aufmaß der Grün- und Wegeflächen ist nicht vorhanden.

Nachfolgend stellen wir die erhobenen Grün- und Wegeflächen in den interkommunalen Vergleich.

### Anteil Grün- und Wegefläche an der Friedhofsfläche in Prozent 2021



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



Nach dem interkommunalen Vergleich verfügt die **Gemeinde Lotte** über mehr Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen als andere vergleichbare Kommunen. Es sind einzelne Pflegeleistungen extern vergeben, z. B. Pflegeleistungen auf dem Friedhof in Wersen. Alle weiteren Pflegeleistungen werden vom Bauhof übernommen.

Um die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen steuern zu können, sollte die Gemeinde Lotte konkret erheben, wie viel Fläche sie unterhalten muss und wie diese gestaltet ist.

#### ➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte die strukturellen Grunddaten zur Grün- und Wegeflächenunterhaltung vollständig und detailliert erfassen.

### 5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

#### ➔ **Feststellung**

Aufgrund fehlender Daten können die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegepflege für die Gemeinde Lotte nicht ermittelt werden. Es sind noch keine Standards für die Grün- und Wegepflege definiert.

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

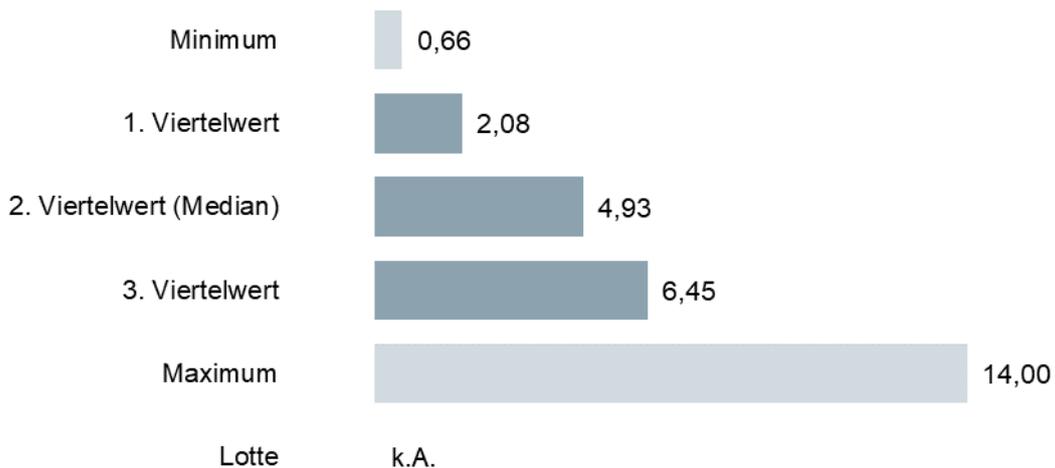
Zurzeit werden die Leistungen des Baubetriebshofes der **Gemeinde Lotte** noch nicht so differenziert erfasst, dass die Unterhaltungskosten nur für die Grün- und Wegepflege separiert dargestellt werden können. Es sind nur die Leistungen für die Friedhöfe insgesamt darstellbar.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen separat erfassen und analysieren.

Nachfolgend stellen wir den interkommunalen Vergleich zu den Unterhaltungskosten der Grün- und Wegepflege informativ dar. Die Gemeinde Lotte kann bei Vorliegen der separaten Kosten ihre Kennzahl berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

**Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2021**



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



Die Gemeinde Lotte hat für die Grün- und Wegepflege durch den Bauhof noch keine Pflegestandards schriftlich definiert.

Da in der Regel mehrere Beteiligte aus verschiedenen Bereichen Aufgaben im Friedhofswesen wahrnehmen, bestehen schnell unterschiedliche Anforderungen an die Gestaltung der Friedhofsanlagen aus den verschiedenen Interessenlagen. Aus diesem Grund ist es für ein einheitliches Verständnis der Gestaltung der Friedhofsanlagen hilfreich, wenn Pflegestandards definiert werden. Entsprechende Definitionen für die gesamte Grün- und Wegeflächenpflege sind in der Gemeinde Lotte bislang nicht erarbeitet worden. Als sinnvoll erachten wir beispielsweise eine differenzierte Aufstellung je Friedhof bzw. Friedhofsteil:

- Der Grünanlagenbestandteile (z. B. Rasen, Stauden, Formhecken, Bäume...),
- der jeweiligen Pflegeziele (z. B. Die Fläche hat eine dichte Grasnarbe, Wuchshöhe 6 bis 10 cm, maximal 50 Prozent Laubabdeckung ...) und
- der regelmäßigen Pflegearbeiten mit der Anzahl der Durchgänge und dem jeweiligen Zeitraum.

Die Intensität der Pflege und Unterhaltung sollte sich auch an der Nutzungsintensität der Friedhofsflächen orientieren. So können zum Beispiel Flächen in den Außenbereichen bzw. in alten Friedhofsbereichen der Friedhöfe extensiver gepflegt werden. Flächen, die intensiver genutzt werden (z. B. an den Hauptachsen), können dagegen auch intensiver gepflegt und damit ansprechender gestaltet sein.

Auch die Wegepflegeleistungen sollten auf ein ausgewiesenes Hauptwegenetz konzentriert werden. Damit einher geht auch die Auswahl der jeweiligen Befestigungsart der Wege. So können beispielsweise nur die Hauptwege auf den Friedhöfen asphaltiert werden. Seitenwege werden mit wassergebundener Befestigung aufgearbeitet und Wege von geringerer Bedeutung werden zu "Grünwegen" umgestaltet. Nicht maschinell pflegbare Wege (gekieste und gesplittete Wege) sollten sukzessive zurückgebaut werden.

Die Friedhofspflege kann auch durch die Struktur der Grabfelder bzw. auch das Angebot entsprechender Grabtypen wirtschaftlicher gestaltet werden. Rasengräber haben z. B. den Vorteil, dass die Grabfelder kostengünstig gepflegt werden können. Gleichwohl ist auch hier auf die Anordnung der Rasengräber bzw. die Gestaltung der Zwischenflächen zu achten, um den Pflegeaufwand möglichst gering zu halten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Lotte sollte Standards für die Grün- und Wegepflege definieren.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofsmanagement</b>					
F1	Die Gemeinde Lotte hat bisher keine strategischen Ziele für das Friedhofswesen schriftlich definiert.	142	E1	Zur weiteren Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Lotte für das Friedhofswesen strategische Ziele definieren und anhand von Kennzahlen messen, ob sie diese Ziele erreicht. Idealerweise fließen diese Informationen in ein adressatenorientiertes Berichtswesen ein.	143
F2	Die Gemeinde Lotte nutzt noch nicht alle Möglichkeiten, um die Öffentlichkeit über ihr Angebot im Friedhofswesen zu informieren.	144	E2	Um die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren, sollte die Gemeinde Lotte ihren Plan schnellstmöglich umsetzen, mehr Informationen auf ihrer Homepage zu veröffentlichen. Zusätzlich sollte sie andere Informationsmöglichkeiten bereitstellen, z. B. Flyer (auch digital) oder Presseinformationen.	144
<b>Gebühren</b>					
F3	Der jährliche Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren kann aufgrund der zwei- bis dreijährlichen Abrechnung der Gebühren nur hilfswise anhand der durchschnittlichen Gebühren berechnet werden. Nach dieser Berechnung ist der Kostendeckungsgrad mit rund 49 Prozent vergleichsweise gering.	145	E3.1	Die Gemeinde Lotte sollte zukünftig die Gebühren jährlich und die erforderlichen Nachkalkulationen vornehmen, um den tatsächlichen Kostendeckungsgrad der Friedhofsgebühren zu ermitteln. Kostenüber- und unterdeckungen sollten entsprechend der gesetzlichen Vorschriften ausgeglichen werden.	146
			E3.2	Damit sich die Gebühren zwischen Urnen- und Erdgrab zukünftig wieder annähern, sollte die Gemeinde Lotte für sich die Option prüfen, die Gebühren anhand des Kölner Modells zu kalkulieren. Dadurch werden Fixkosten unabhängig von der Grabfläche auf eine größere Anzahl von Gräbern verteilt.	148
F4	Die Gemeinde Lotte hat zwei Trauerhallen in ihrem Bestand. Die Einnahmen für die Nutzungen der Trauerhallen decken die Aufwendungen nur minimal. Es ergibt sich ein Kostendeckungsgrad von nur 22 Prozent.	148	E4	Die Gemeinde Lotte sollte die Höhe der Gesamtkosten und der Gebühren für die Trauerhallen kritisch hinterfragen und gegebenenfalls anpassen.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Grün- und Wegeflächen</b>					
F5	Die Gemeinde Lotte hat die strukturellen Rahmendaten der Grün- und Wegeflächen bislang noch nicht vollständig und detailliert digital erfasst.	156	E5	Die Gemeinde Lotte sollte die strukturellen Grunddaten zur Grün- und Wegeflächenunterhaltung vollständig und detailliert erfassen.	157
F6	Aufgrund fehlender Daten können die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegepflege für die Gemeinde Lotte nicht ermittelt werden. Es sind noch keine Standards für die Grün- und Wegepflege definiert.	157	E6.1	Die Gemeinde Lotte sollte die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen separat erfassen und analysieren.	158
			E6.2	Die Gemeinde Lotte sollte Standards für die Grün- und Wegepflege definieren.	159

## → 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