

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Linnich 2022/2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Linnich	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Linnich	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Linnich	27
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	28
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	28
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Linnich	32
<b>1. Finanzen</b>	<b>33</b>
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	57

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	59
1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	69
<b>2.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>76</b>
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Organisation des Vergabewesens	78
2.3.1	Organisatorische Regelungen	78
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	80
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	82
2.5	Sponsoring	87
2.6	Nachtragswesen	89
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	89
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	91
2.7	Maßnahmenbetrachtung	93
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik an Schulen</b>	<b>97</b>
3.1	Managementübersicht	97
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	IT an Schulen	98
3.3.1	IT-Steuerung	99
3.3.2	Stand der Digitalisierung	102
3.3.3	IT-Sicherheit	106
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	109
<b>4.</b>	<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>	<b>110</b>
4.1	Managementübersicht	110
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	110
4.3	Örtliche Strukturen	111
4.4	Rechtmäßigkeit	113
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	114
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	115
4.4.3	Art der Bestattung	116
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	116
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	118
4.5	Verfahrensstandards	118
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	119
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	119
4.6.2	Aufwendungen	121
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	123

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
<b>5.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>126</b>
5.1	Managementübersicht	126
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	127
5.3	Örtliche Strukturen	127
5.4	Friedhofsmanagement	129
5.4.1	Organisation	129
5.4.2	Steuerung	129
5.4.3	Digitalisierung	131
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	131
5.5	Gebühren	132
5.5.1	Kostendeckung	133
5.5.2	Grabnutzung	135
5.5.3	Trauerhallen	136
5.6	Friedhofsflächen	138
5.6.1	Einflussfaktoren	138
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	141
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	143
5.7	Grün- und Wegeflächen	144
5.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	146
	<b>Kontakt</b>	<b>148</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Linnich

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Linnich 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.

Seit 2010 ist der **Haushalt** der Stadt Linnich bereits defizitär. Das 2012 genehmigte Haushalts-sicherungskonzept (HSK) sieht einen Haushaltsausgleich bis spätestens 2021 vor. Dies konnte letztendlich erreicht werden. Nach einem ersten Überschuss 2016 fallen auch die Jahresergebnisse 2020 und 2021 positiv aus. Dies ist zum einen auf hohe Gewerbesteuererträge zurückzuführen. Zum anderen werden Belastungen wegen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges als außerordentliche Erträge isoliert und das Jahresergebnis dadurch verbessert. Die Plan-daten unterliegen weiterhin konjunkturbedingten Schwankungen. Es hängt auch zukünftig besonders von der Entwicklung der Gewerbesteuer ab, ob erneut künftig die Aufstellung eines HSK erforderlich wird. Die Stadt Linnich sollte deshalb weiterhin aktiv konsolidieren, um ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Linnich ist gering. Bedingt durch hohe Liquiditäts- und Investitionskredite im Kernhaushalt ist die Stadt zudem stark verschuldet. Mittelfristig sind zahlreiche Investitionen geplant, die mit einem weiteren erheblichen Kreditbedarf einhergehen werden. Zudem stehen Instandhaltungen in das Infrastrukturvermögen und städtische Gebäude aus.

Die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sowie der Beschluss und die Anzeige der Haushaltssatzung erfolgen regelmäßig deutlich verspätet. Daher unterliegt die Stadt Linnich fast in der gesamten ersten Jahreshälfte der vorläufigen Haushaltsführung. Hieraus resultieren z. B. Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen und ggf. Verzögerungen bei der Umsetzung von Baumaßnahmen.

Die Stadt Linnich überträgt regelmäßig Ermächtigungen für investive Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr, da Investitionen nicht wie geplant umgesetzt werden können. Dadurch

übersteigen die **Ermächtigungsübertragungen** derzeit den Haushaltsansatz für investive Auszahlungen. Inwieweit der Umfang der veranschlagten Investitionen realistisch umsetzbar ist, sollte regelmäßig überprüft und ggf. Maßnahmen neu veranschlagt werden.

Die Stadt Linnich hat strategische Festlegungen für das **Kreditmanagement** getroffen und Prozesse etabliert, diese aber noch nicht verbindlich geregelt. Die Stadt Linnich hat für den Fachbereich 4 bereits ein zentrales **Fördermittelcontrolling** etabliert und ein Berichtswesen eingerichtet. Aufbauend auf diesen gut funktionierenden Prozessen sollte sie das Fördercontrolling für die gesamte Stadtverwaltung ausbauen. Ihre strategischen Ziele, Prozesse und Zuständigkeiten sollte die Stadt dann übergreifend in einer Dienstanweisung bündeln.

Für die Durchführung von **Vergabeverfahren** nutzt die Stadt Linnich eine interkommunale Zusammenarbeit in privatrechtlicher Rechtsform. Ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto werden die Vergabeverfahren von dieser interkommunalen zentralen Vergabestelle abgewickelt. Im Unterschwellenbereich sind solche privatrechtlichen Gesellschaften nicht an die Vorgaben der kommunalen Vergabegrundsätze und damit nicht an öffentliches Vergaberecht gebunden.

Eine aktualisierte Dienstanweisung für das Vergabewesen mit verbindlichen Regelungen zu Abläufen und Zuständigkeiten wird aktuell eingeführt. Insbesondere hohe Abweichungen von Auftragswert sollten zum Anlass genommen werden, ein zentrales Nachtragswesen einzuführen.

Die Richtlinie zur Korruptionsprävention aus dem Jahre 2008 spiegelt nicht den aktuellen gesetzlichen Stand des Korruptionsgesetzes wider. Die Stadt Linnich hat zugesichert, kurzfristig entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Auch fehlen Regelungen zum Sponsoring.

Bei der Ausstattung der Schulen mit **Informationstechnik** orientiert sich die Stadt an den Medienkonzepten und technisch pädagogischen Einsatzkonzepten der Schulen. Die Medienkonzepte sind sehr detailliert aufbereitet und werden kontinuierlich fortgeschrieben. Die Stadt verfügt über detaillierte Informationen, um darauf eine Planung aufzubauen, bisher werden diese Informationen aber noch nicht in eine schulübergreifende Beschaffungsplanung bzw. Medienentwicklungsplanung überführt. Die Stadt Linnich sollte eine formalisierte Beschaffungsplanung mit der Dokumentation der Ist-Ausstattung sowie der quantitativen und qualitativen Zielausstattung einführen.

Die Stadt verfügt über eine moderne IT-Grundstruktur mit performanter Internetverbindung. Bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen erreicht die Stadt Linnich ein gutes Ergebnis.

Im Schuljahr 2021/2022 teilen sich drei Schülerinnen und Schüler ein IT-Endgerät. Auch die Ausstattung mit moderner Präsentationstechnik ist 2022 eher unterdurchschnittlich. Mit den umfangreichen Beschaffungen in 2023 verbessert sich die Situation deutlich.

In der Stadt Linnich sind **ordnungsbehördliche Bestattungen** bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Stadt 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 die Stadt Linnich rechtmäßig.

Die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in 2021 in der Stadt Linnich vergleichsweise hoch. Die Stadt hat 2023 wirksame Maßnahmen ergriffen, um die fallbezogenen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen deutlich zu verringern. Seit dem werden alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle außerhalb von Linnich in einer kostengünstigeren Bestattungsform beigesetzt.

Die Stadt Linnich betreibt 13 kommunale **Friedhöfe** mit jeweils eigener Trauerhalle. Darüber hinaus gibt es in der Stadt noch drei weitere ruhend gestellte Friedhöfe. Der Wandel der Bestattungskultur ist auch bei der Stadt Linnich deutlich zu erkennen. Zum einen werden nur rund 67 Prozent der Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. Zum anderen hat der Anteil der Urnenbestattungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen und liegt im Jahr 2021 bei rund 66 Prozent.

Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens in Linnich ist 2021 mit rund 63 Prozent gering. Auch der Kostendeckungsgrad der 13 Trauerhallen ist niedrig. Die Stadt sollte ihren Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen erhöhen und über eine Reduzierung der Trauerhallen bzw. Umgestaltung oder zusätzliche Nutzungen nachdenken.

In der Stadt Linnich ist rund ein Zehntel der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt oder Funktionsfläche. Bei der übrigen Fläche kann die Stadt nicht exakt zwischen Grün- und Wegefläche oder unbelegter Bestattungsfläche differenzieren. Da diese Flächen einen großen Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Stadt Linnich ihre Datengrundlage hier verbessern.

## 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Linnich

### 0.2.1 Strukturen

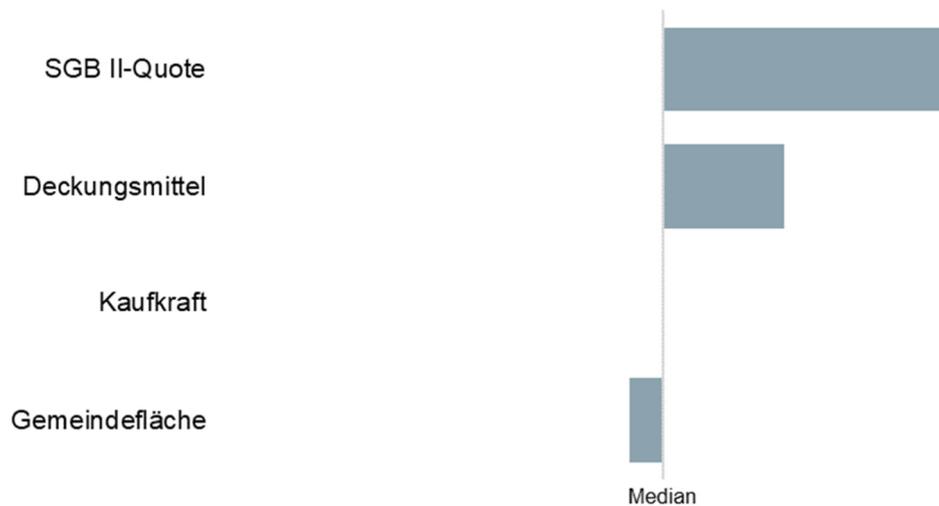
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht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

### 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Linnich. 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.

#### Interkommunaler Vergleich

##### Strukturmerkmale der Stadt Linnich 2022



Die SGB II-Quote liegt 2022 bei 6,85 Prozent. Bei der letzten überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2015 lag der Wert bei 7,79 Prozent. Damit konnte die Stadt Linnich eine Verbes-

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

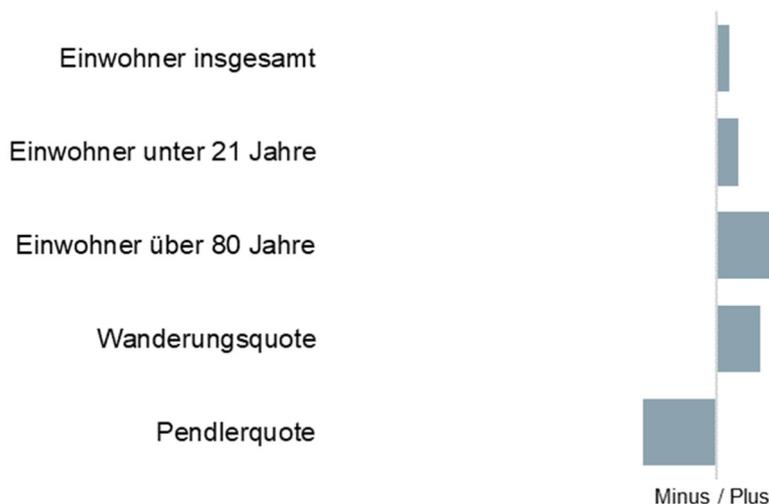
serung erreichen. Die SGB II-Quote liegt in Linnich über dem 3. Viertelwert und ist damit weiterhin hoch. Der Median liegt bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen der gleichen Größenklasse bei 4,15.

Die finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmale Deckungsmittel und Kaufkraft sind im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung gestiegen. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen und liegen im Vergleichsjahr 2022 bei 1.796 Euro je Einwohner. Wie in den Vorjahren verfügt Linnich über überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel. Ebenso hat sich die Kaufkraft verbessert. Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung mit 20.410 Euro erreicht Linnich im aktuellen Vergleichsjahr 2022 eine Kaufkraft von 25.907 Euro und liegt damit genau am Median der geprüften Kommunen. Zu berücksichtigen ist, dass sich Vergleichswerte landesweit im Durchschnitt verbessert haben.

### 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 der Stadt Linnich 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.

Zum 31. Dezember 2022 verfügt die Stadt Linnich laut IT.NRW über einen Stand von 12.835 Einwohnern. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2017 von 12.420 Einwohnern bedeutet dies einen Anstieg von 415 Einwohnern. Wie auch in der letzten überörtlichen Prüfung dargestellt, verzeichnet die Stadt Linnich auch in der nunmehr aktualisierten Bevölkerungsstatistik Einwohnerzuwächse. Die Bevölkerungszahl entwickelt sich weiterhin positiv. Dieser Trend wird von IT.NRW mit der Bevölkerungsvorausberechnung 2021 auch weiterhin bis 2040 prognostiziert.

Bei der Altersstruktur der Stadt zeigt sich eine deutliche Zunahme der Einwohner über 80 Jahre. Diese steigen von 838 in 2017 auf 955 in 2022. Der Anteil der Einwohner über 80 steigt damit von 6,7 Prozent in 2017 auf 7,4 Prozent in 2022. Im gleichen Zeitraum steigen die Einwohner unter 21 im Verhältnis nicht so stark. Der Anteil an der Bevölkerung ist aber mit 18,04 Prozent 2017 und 18,44 Prozent 2022 deutlich größer. Die Einwohner unter 21 steigen im gleichen Zeitraum von 2.241 auf 2.367.

Die Stadt Linnich erreicht ein positives Ergebnis aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen. Die von der Stadt Linnich ergriffenen Maßnahmen zu Steigerung der Attraktivität greifen. Das in 2014 entworfene Integrierte Handlungskonzept Linnich zeigt die Bemühungen der Stadt. Seit 2014 werden viele Maßnahmen und Projekte zur Ertüchtigung und Aufwertung von Infrastruktur umgesetzt. Daneben sorgt die Stadt Linnich dafür, dass ausreichend attraktive Angebote für Bauland zur Verfügung stehen. Günstige und sofort verfügbare Grundstücke sowie bis 2022 niedrige Zinsen führen dazu, dass die Stadt entsprechende Zuzüge verzeichnen kann. Diese Maßnahmen haben einen positiven Einfluss auf die Wanderungsquote.

Die Pendlerquote zeigt an, ob die Mehrheit der Berufstätigen ein- oder auspendelt. In Linnich zeigt die negative Pendlerquote an, dass die Mehrheit der Berufstätigen Einwohner beruflich auspendelt.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten Prüfung 2017 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Linnich intensiv im Rechnungsprüfungsausschuss und den Fachausschüssen beraten. Den Empfehlungen zu Einsparungen bei der Schülerbeförderung wurde nicht gefolgt, die Empfehlungen zu Sport und Spielplätzen sowie zu den Verkehrsflächen wurden teilweise umgesetzt.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die ge-

setzliche 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.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-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:

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

<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)

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

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

## 0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

## 0.5.3 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Linnich hat die gpaNRW von November 2022 bis Februar 2024 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der in der Stadt Linnich die Jahre 2021 und 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Torsten Binder
Finanzen	Sabine Jary
Vergabewesen	Stefan Görgen
Informationstechnik an Schulen	Torsten Binder
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Maike Wendt
Friedhofswesen	Maike Wendt

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 20. Februar 2024 wurde der Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfergebnisse informiert.

Herne, den 23. April 2024

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Torsten Binder
Abteilungsleiter	Projektleiter

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Steigende Belastungen aus sozialen Pflichtaufgaben engen den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein und erschweren den Haushaltsausgleich.	E1	Um langfristig eigene Handlungsspielräume zu erhalten, sollte die Stadt Linnich an bisherige Konsolidierungserfolge anknüpfen und weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten. Kommunale Aufgaben sollten weiterhin hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit überprüft und Standards regelmäßig kritisch überprüft werden.
F2	Die Stadt Linnich befindet sich in der ersten Jahreshälfte zumeist in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird. Auch bei der Auf- und Feststellung des Jahresabschlusses kommt es zu erheblichen Verzögerungen. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung werden durch unterjährige Finanzberichte über aktuelle Entwicklungen informiert. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Die Haushaltsplanberatungen sollten so frühzeitig erfolgen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gewährleistet wird und eine vorläufige Haushaltsführung möglichst nicht eintritt. Zudem sollte die Stadt gezielt darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse fristgerecht auf- und festgestellt werden. Zur Optimierung der unterjährigen Finanzberichte könnten diese visuell oder tabellarisch aufbereitet und die Stichtage erneut auf beide Jahreshälften verteilt werden.
F3	Die Stadt Linnich hat entgegen § 22 KomHVO noch keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen schriftlich festgelegt.	E3	Die Stadt Linnich sollte Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen festlegen und in einer Dienstanweisung oder Richtlinie regeln. Alternativ besteht die Möglichkeit, Grundsätze gem. § 22 KomHVO in der Haushaltssatzung zu regeln.
F4	Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen übersteigen oftmals jährlich den Haushaltsansatz. Es gelingt der Stadt Linnich bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen.	E4	Die Stadt Linnich sollte investive Auszahlungen nur dann im Haushaltsplan veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Bereits einmal übertragene Ermächtigungen, die zum Zeitpunkt der nächsten Haushaltsplanung noch nicht ausgeschöpft sind, sollten möglichst eingespart oder neu veranschlagt werden.
F5	Die Stadt Linnich hat sich strategische Ziele zur Fördermittelakquise gesetzt, diese aber nicht einheitlich und verbindlich geregelt.	E5	Die Stadt Linnich sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe, Zuständigkeiten und Standards sollten verbindlich festgelegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Linnich hat im Fachbereich 4 ein zentrales Fördermittelcontrolling etabliert und ein Berichtswesen eingerichtet. Auf gesamtstädtischer Ebene bestehen diesbezüglich noch Handlungsmöglichkeiten.	E6	Die Stadt Linnich sollte sich einen gesamtstädtischen Überblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte sie – analog zum Controlling im Fachbereich 4 - ein Fördercontrolling für die gesamte Verwaltung einrichten. Auf dieser Basis sollte die Stadt ihr Berichtswesen ausbauen und standardisieren. Die Entscheidungsträger sollten weiterhin regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Förderprojekte informiert werden.
F7	Die Stadt Linnich hat Regelungen zum Kreditmanagement getroffen, diese aber noch nicht schriftlich fixiert.	E7	Die Stadt Linnich sollte in einer Richtlinie oder Dienstanweisung den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Diese Vorgaben sollten im Stadtrat beschlossen werden.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Linnich wird kurzfristig die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen einführen. Danach werden die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich und umfassend geregelt. Lediglich die Regelungen zur Anwendung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sind veraltet.	E1.1	Die aktuelle Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Linnich sollte Regelungen enthalten, wie Korruptionsschutz bei Direktaufträgen für die Mitarbeitenden sichergestellt wird. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens sollte vollumfänglich sichergestellt sein. Dies beinhaltet zusätzliche Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip.
		E1.2	Die Dienstanweisung Vergabewesen sollte angepasst werden und auf die aktuellen gesetzlichen Grundlagen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes verweisen.
F2	In der Stadt Linnich erfolgt keine regelmäßige und unabhängige Prüfung der eigenen Vergaben.	E2	Die Stadt Linnich sollte einheitliche und rechtssichere eigene Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention und zur Sicherstellung eines rechtssicheren und wirtschaftlichen Vergabewesens. Die Stadt sollte daher die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 der GO NRW prüfen.
F3	Die Stadt Linnich hat im Jahr 2008 die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten eingeführt. Die gpaNRW sieht Optimierungsbedarf hinsichtlich einiger gesetzlicher Änderungen.	E3.1	Die Stadt Linnich sollte die bestehende Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten aktualisieren und auf den nunmehr gültigen Rechtsstand bringen.
		E3.2	Die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten sollte Regelungen enthalten, wie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Verdachtsfälle melden können.
		E3.3	Die Stadt Linnich sollte die Einrichtung einer Stelle eines oder einer Anti-Korruptionsbeauftragten prüfen und sich bei der Umsetzung am Anti-Korruptionserlass orientieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.4	Die Stadt Linnich sollte zeitnah eine Schwachstellenanalyse durchführen und die gewonnenen Erkenntnisse in der Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten berücksichtigen. Sie sollte dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Darin können ebenfalls die mittels einer Schwachstellenanalyse festgestellten korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsprozesse der Stadt aufgenommen werden.
		E3.5	Die Stadt Linnich sollte der Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG über das Ratsinformationssystem nachkommen. Die Stadt kann dadurch die Transparenz verbessern und zusätzlich bürgerfreundlich agieren.
		E3.6	Die Stadt Linnich sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Ein Hinweisgebersystem muss hierzu in der Stadtverwaltung implementiert werden. Zusätzlich müssen Abläufe definiert werden, wie vertraulich mit den Hinweisen umzugehen ist.
F4	Die Stadt Linnich hat bislang keine Regelungen über die Entgegennahme von Sponsoringleistungen getroffen.	E4	Die Stadt Linnich sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht.
F5	Die Stadt Linnich hat keine zentrale Stelle für ein Nachtragswesen eingerichtet. Die Regelungen und Zuständigkeiten in der Dienstanweisung Vergabe sind nicht klar formuliert.	E5.1	Die Dienstanweisung sollte klar formulieren, welche Stelle mit der Bearbeitung der Nachträge zu betrauen ist.
		E5.2	Die Stadt Linnich sollte aufgrund der Vielzahl von Nachträgen ein zentrales Nachtragswesen einführen. Die Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.
F6	Die Vorgangsakte der Baumaßnahme Sanierung der Badewassertechnik ist unvollständig.	E6	Die Stadt Linnich sollte alle Vorgangsdokumente, hier die Nachtragsbeauftragung, in einer reversionssicheren Akte zusammenführen. Dies dient dem Schutz der Stadt bei Rechtsstreitigkeiten.
<b>Informationstechnik an Schulen</b>			
F1	Es gibt Optimierungsmöglichkeiten bei den eingesetzten Planungsinstrumenten.	E1	Die Stadt Linnich sollte einen Medienentwicklungsplan erstellen. Dabei sollte eine Beschaffungsplanung mit Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung sowie der quantitativen und qualitativen Zielausstattung aufgebaut werden.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Ordnungsbehördliche Bestattungen</b>			
F1	Die Stadt Linnich verfügt bisher nicht über schriftliche Standards für ordnungsbehördliche Bestattungen.	E1	Die Stadt Linnich sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen künftig auch Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.
F2	Die Stadt Linnich hat einen höheren Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen als die meisten Vergleichskommunen. Trotz der konsequenten Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen kann sie ihre Bestattungsaufwendungen nur teilweise refinanzieren. Vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen belasten den Fehlbetrag zusätzlich.	E2	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Linnich weitere aufwandssenkende Maßnahmen durchführen und Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.
F3	Die Stadt Linnich arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen langjährig mit demselben Bestattungsunternehmen zusammenarbeitet, ohne eine Preisabfrage oder Markterkundung bei anderen Bestattungsunternehmen durchzuführen. Dadurch fehlt es der Stadt an Transparenz, ob sie diese Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchführen lässt.	E3	Die Stadt Linnich sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisabfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durchführt.
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Die Stadt Linnich nutzt keine Kennzahlen zur Steuerung des Friedhofswesens.	E1	Die Stadt Linnich sollte zur Steuerung des Friedhofswesens Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.	E2	Die Stadt Linnich sollte ihre Daten zu den Grabstellen aktualisieren und die Friedhofssoftware um ein Grünflächeninformationssystem erweitern.
F3	Die Stadt Linnich hat bereits erste Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit umgesetzt, es bestehen aber noch weitere Möglichkeiten, um den Einwohnerinnen und Einwohnern die Friedhöfe aktiv nahe zu bringen.	E3	Die Stadt Linnich sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen erweitern und insbesondere die Einführung neuer Grabarten gezielt bewerben.
F4	Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens ist in der Stadt Linnich vergleichsweise niedrig.	E4	Die Stadt Linnich sollte zur Erhöhung des Kostendeckungsgrades im Friedhofswesen die Friedhofsgebühren in jährlichen Abständen neu kalkulieren.
F5	Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Trauerhallen ist aufgrund der wenigen Nutzung von 2018 bis 2021 sehr gering.	E5	Die Stadt Linnich sollte die Frequentierung je Trauerhalle erfassen. Für Trauerhallen, die weniger stark genutzt werden, sollte die Stadt konzeptionelle Überlegungen zu einer zukünftigen Reduzierung, Umgestaltung oder zusätzlichen Nutzung (z.B. als Kolonbarium, Wirtschaftsgebäude, etc.) treffen. Um die Nutzungsintensität zu steigern, sollte die Stadt ihre Trauerhallen aktiv bewerben.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Linnich konnte die Zahl der freiwerdenden Grabstellen im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ermitteln. Diese Entwicklung ist aber erforderlich, um den zukünftigen Flächenbedarf einzuschätzen.	E6	Die Stadt Linnich sollte auf der Basis einer vollständigen Datenlage eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.
F7	Die Stadt Linnich kann ihre Flächen und Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht von den übrigen Friedhofsflächen und Gesamtkosten getrennt darstellen.	E7	Die Stadt Linnich sollte die Flächen und Kosten für die Grün- und Wegeflächen getrennt zu den anderen Friedhofsflächen und –kosten ermitteln. Auf Basis dieser Daten kann sie Kostentreiber erkennen und gegensteuern. Für eine effektive Steuerung sollte die Stadt Linnich Pflegestandards für jeden Friedhof festlegen.

## 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 Stadt Linnich 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)

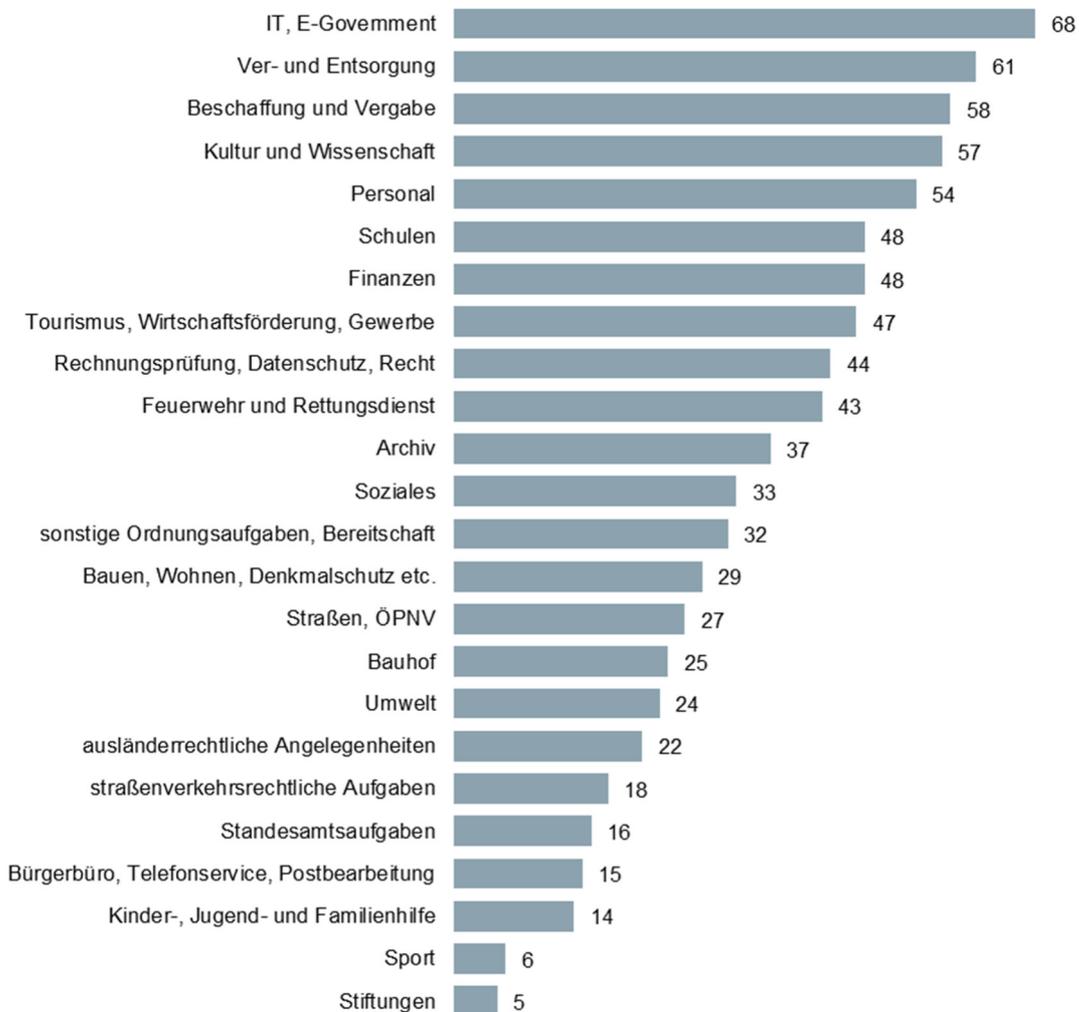
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 79 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



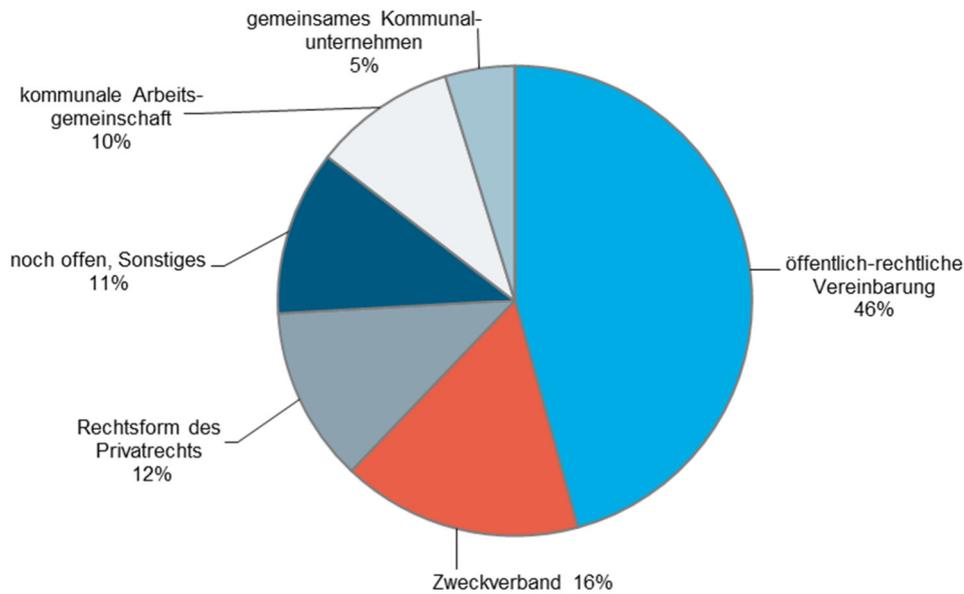
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Sehr viele Kooperationen werden allerdings auch mit den Kreisen geschlossen.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

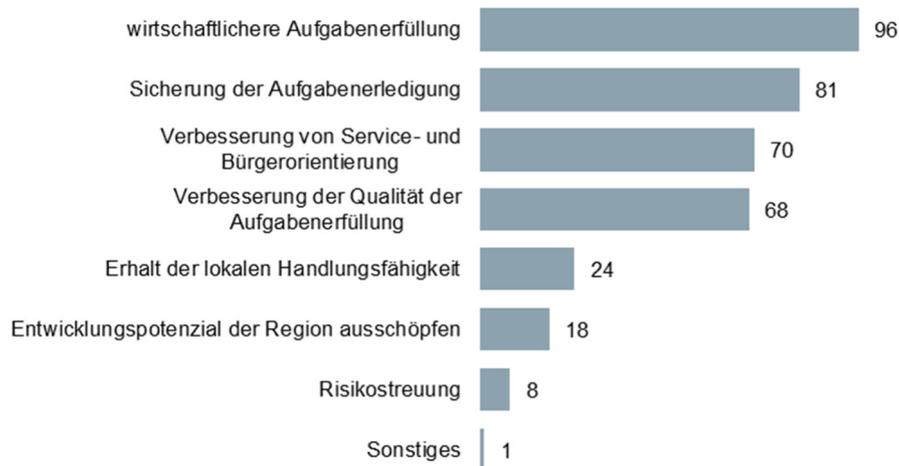


Fast die Hälfte der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte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

### 0.8.1.7 Hindernisse

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

### Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit - die fragliche Wirtschaftlichkeit und organisatorische Probleme/Strukturen - korrespondiert zur Zielpriorität. Hinzu gekommen sind fehlende Personalressourcen. Die Wirtschaftlichkeit steht zwar noch klar im Fo-

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

## 0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Linnich

Für die Stadt Linnich ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Die Stadt Linnich verfolgt dabei die Ziele, die Aufgabenerledigung zu sichern und Entwicklungspotenziale der Region auszuschöpfen.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen in Linnich die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Beihilfesachbearbeitung, Datenschutz, Zahlungsabwicklung, Archiv, Vergaben, Informationstechnik, e-Government und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Wirtschaftsförderung, Feuerwehr, Volkshochschule, Abfall, Abwasser, Schulen, Flüchtlinge, u.v.m).

Die Stadt Linnich plant eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Gemeinde Aldenhoven, den Städten Baesweiler und Alsdorf. Ziel der Zusammenarbeit ist ein interkommunales Gewerbegebiet in den Gemeindegebieten Aldenhoven, Baesweiler und Alsdorf. Dabei handelt es um den „Future Mobility Park“, der Mobilitätsthemen in den Mittelpunkt stellt. Das Projekt ist Bestandteil des Strukturwandels im Rheinischen Kohlrevier. Aktuell wird geklärt, in welche Rechtsform bzw. Organisationsform diese Zusammenarbeit erfolgen kann. Weiterhin wird geprüft, wie sich die Kommunen in das Projekt einbringen können. Dazu gehören Fragestellungen, wie Bereitstellung von Flächen, finanzielle Ausstattung, Bauleitplanung, etc. Auch suchen die Kommunen der interkommunalen Zusammenarbeit nach Fördermöglichkeiten, um das Vorhaben auch finanziell unterstützen zu lassen.

Auch Linnich hat bereits eine interkommunale Zusammenarbeit rückabgewickelt. Die Stadt hatte die Beihilfesachbearbeitung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit ausgelagert. Da die Leistungsqualität nicht überzeugte, wurde der Vertrag gekündigt. Tatsächlich ist der Markt für interkommunale Zusammenarbeit bei Beihilfesachbearbeitung zwischenzeitlich gewachsen und es gibt mehrere mögliche Partner für eine Auslagerung. Linnich hat die Auslagerung nicht rückabgewickelt und die Aufgabe wieder selbst übernommen, sondern ist eine neue interkommunale Zusammenarbeit mit einem neuen Partner eingegangen.

## 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 sowie über ergänzende Gespräche vor Ort 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 84 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

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

#### 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:

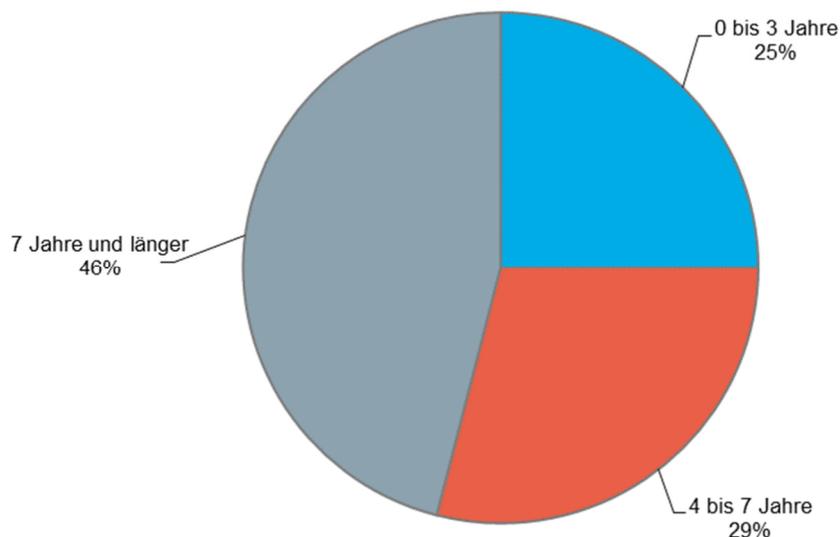
### Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent



- In 69 von 84 Kommunen (82 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- Nur in fünf Fällen (Sechs 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.

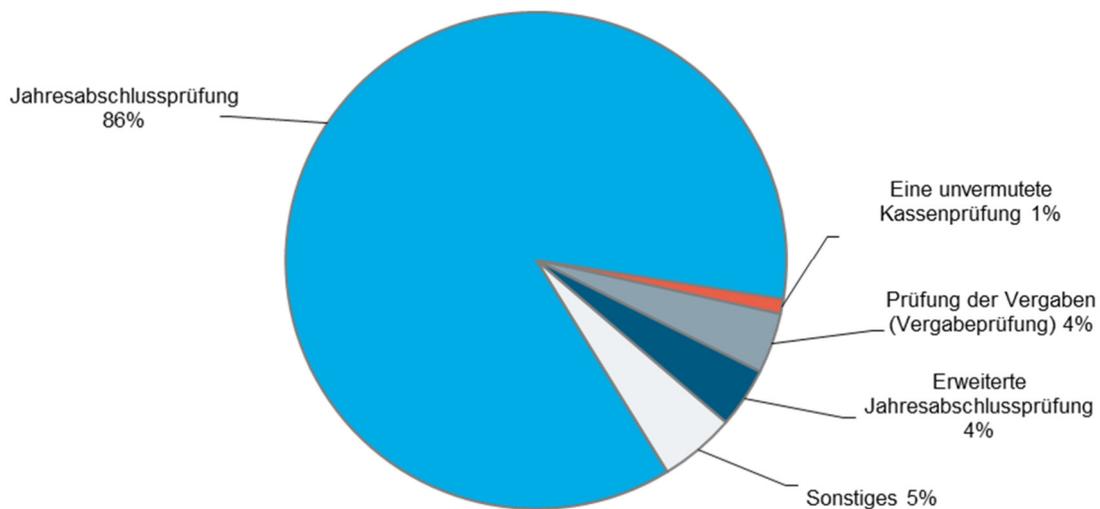
### Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



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.

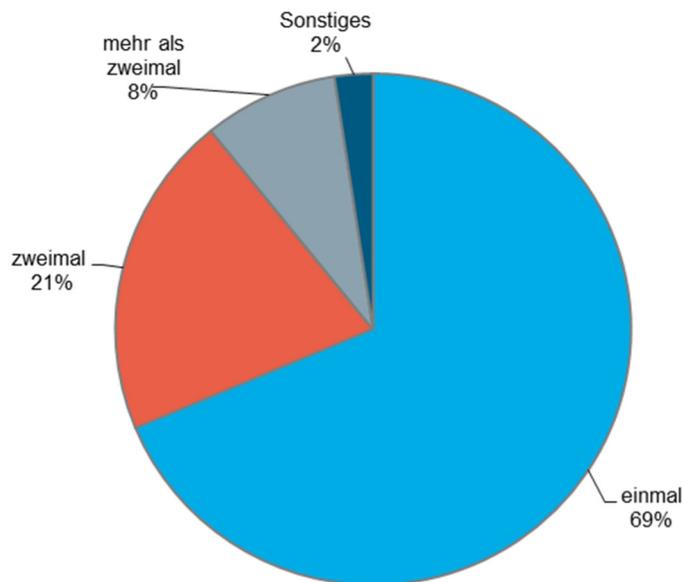
<sup>7</sup> Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

<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 Stadt Linnich

In der Stadt Linnich werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

Die Beauftragung erfolgte mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2018. Der Wechsel zu einer anderen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte aus vergaberechtlichen bzw. wettbewerbsrechtlichen Vorgaben, insbesondere aber wegen Unzufriedenheit mit der Qualität und dem Service. Grundsätzlich schreibt die Stadt Linnich die Durchführung der Jahresabschlussprüfung alle drei Jahre neu aus.

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

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

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Linnich 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 Stadt Linnich sollte weiterhin aktiv konsolidieren, um ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Bis einschließlich 2021 war die Stadt verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. In den letzten beiden Jahren des HSK-Zeitraums erwirtschaftet die Stadt zwar Jahresüberschüsse. Diese sind jedoch nicht nur auf Konsolidierungserfolge, sondern auch im hohen Umfang auf Mehrerträge bei der Gewerbesteuer zurückzuführen. Zudem werden – wie gesetzlich vorgeschrieben – corona- und kriegsbedingte Belastungen als außerordentliche Erträge isoliert und die Jahresergebnisse dadurch verbessert. Hieraus ergeben sich jedoch Belastungen für die Zukunft durch Abschreibungen. Allerdings fallen diese für 2020 und 2021 noch moderat aus. Auch ohne Isolierung der Belastungen verbliebe jeweils ein Überschuss im Haushalt.

Strukturell ist der Haushalt 2021 nicht ausgeglichen. Auch zukünftig hängen die Jahresergebnisse maßgeblich von der Entwicklung der Gewerbesteuererträge ab. Die globale und wirtschaftliche Lage beinhaltet derzeit hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bei der Haushaltsplanung. Da die gesetzliche Möglichkeit zur Isolierung von krisenbedingten Schäden ab 2024 entfällt, wird der Haushaltsausgleich zukünftig weiter erschwert. In Abhängigkeit von der Entwicklung der Gewerbesteuererträge droht ggf. erneut ein HSK.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Linnich im interkommunalen Vergleich ist sehr gering. Bedingt durch hohe Liquiditäts- und Investitionskredite im Kernhaushalt ist der „Konzern Stadt Linnich“ zudem stark verschuldet. Die Stadt plant im Haushalt 2023 mittelfristig zahlreiche Investitionen, die mit einem weiteren erheblichen Kreditbedarf einhergehen werden. Dies führt zu steigenden Zinsaufwendungen. Zudem stehen Instandhaltungen in das Infrastrukturvermögen und städtische Gebäude aus. Gleichwohl kommt es derzeit zu Engpässen und Verzögerungen bei der Bauausführung. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass die Aufwendungen für Baumaßnahmen und Instandhaltungen zukünftig steigen.

## Haushaltssteuerung

Steigende Belastungen aus sozialen Pflichtaufgaben schränken den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein und erhöhen den Konsolidierungsbedarf.

Die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sowie der Beschluss und die Anzeige der Haushaltssatzung erfolgen regelmäßig deutlich verspätet. Ein wesentlicher Grund hierfür sind fehlende personelle Ressourcen. Daher unterliegt die Stadt Linnich fast in der gesamten ersten Jahreshälfte der vorläufigen Haushaltsführung. Hieraus resultieren z. B. Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen und ggf. Verzögerungen bei der Umsetzung von Baumaßnahmen. Die Stadt hat ein Finanzcontrolling und unterjähriges Berichtswesen eingerichtet. Hier bestehen noch Möglichkeiten bei der Ausgestaltung.

Die Stadt Linnich überträgt regelmäßig Ermächtigungen für investive Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr, da Investitionen nicht wie geplant umgesetzt werden können. Dadurch übersteigen die Ermächtigungsübertragungen derzeit den Haushaltsansatz für investive Auszahlungen. Aktuell fehlen Regelungen zu den Grundsätzen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen. Inwieweit der Umfang der veranschlagten Investitionen realistisch umsetzbar ist, sollte regelmäßig überprüft und ggf. Maßnahmen neu veranschlagt werden.

Bei der Akquise und der Verwaltung von Fördermitteln hat die Stadt noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Stadt sollte ihre strategischen Ziele und die Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich festhalten. Zum Aufbau eines gesamtstädtischen Fördermittelcontrollings sollten Fördermaßnahmen in einer zentralen Datei fachbereichsübergreifend erfasst werden. Auf dieser Grundlage sollte die Stadt Linnich ihr förderbezogenes Berichtswesen weiter ausbauen.

Die Stadt Linnich hat strategische Festlegungen für das Kreditmanagement getroffen und Prozesse etabliert, diese aber noch nicht verbindlich geregelt. Für ein zukünftig ggf. erforderliches Anlagemanagement hat die Stadt noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW sollte jede Kommune das Verfahren und die Durchführung von Kreditaufnahmen wie auch Geldanlagen grundsätzlich schriftlich fixieren. Daher sollte die Stadt Linnich grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten und perspektivisch auch für etwaige Geldanlagen erarbeiten und diese im Rat beschließen lassen.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Linnich 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	örtlich geprüft	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht	örtlich geprüft*	nicht erforderlich	HPI
2023	bekannt gemacht	./.	nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016. Die Ergebnis- und Finanzpläne 2016 bis 2021 verwenden wir im Kapitel Ermächtigungsübertragungen für Kennzahlenberechnungen. Im Übrigen stellen wir in diesem Zeitraum die Jahresergebnisse dar.

\* Der Jahresabschluss 2022 lag der gpaNRW bis zum Ende der operativen Prüfung nicht im Entwurf vor.

Die Stadt Linnich hält im Betrachtungszeitraum eine Mehrheitsbeteiligung (hundertprozentige Tochter). Es handelt sich um die Stadtentwicklungs- und Dienstleistungsgesellschaft der Stadt Linnich mbH. 2016 bis 2018 hat die Stadt keine Gesamtab schlüsse aufgestellt, da nach eigener Prüfung die Voraussetzungen gem. § 116 Abs. 3 Gemeindeordnung NRW (GO NRW a. F.) vorlagen. Der hierzu gefasste Ratsbeschluss wurde der Kommunalaufsicht angezeigt. Ab 2019 greift aus Sicht der Stadt § 116a Abs. 1 GO NRW n. F. Ratsbeschlüsse über das Vorliegen der Voraussetzungen stehen noch aus, diese plant die Stadt zeitnah nachzuholen.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Linnich befand sich bis einschließlich 2021 in der Haushaltssicherung. Die Haushalte 2022 und 2023 sind genehmigungspflichtig. Die Einbringung des Haushaltsplans 2024 soll auf Grundlage des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes erfolgen. Durch den Wegfall der Isolierungsmöglichkeit nach dem NKF-CUIG<sup>10</sup> droht erneut eine Haushaltssicherungspflicht.

*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 Linnich 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
genehmigungspflichtige Verringerung allgemeine Rücklage							x	x
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	x	x	x	x	x	x		

Der Kreis Düren hat den Haushalt 2023 unter der Annahme genehmigt, dass der Jahresabschluss 2022 - entgegen der Planung - einen Überschuss ausweist. Nach aktuellem Entwurfsstand erzielt die Stadt Linnich 2022 einen Überschuss, so dass eine Verringerung der allgemeinen Rücklage nicht erforderlich wird.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Linnich 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.136	-2.495	-3.413	-1.566	2.363	1.495
<i>Hierin enthalten: außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	744	490
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	3.136	641	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	18.884	18.916	16.144	14.566	16.929	18.469
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0,00	0,00	-3.413	-1.566	2.363	1.495
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	17,45	9,70	keine Verringerung	keine Verringerung

<sup>10</sup> Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nord-rhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz -NKF-CUIG).

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>11,33</b>	<b>17,45</b>	<b>9,70</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>

\* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. mit der allgemeinen Rücklage.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Linnich 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.861	-1.887	3.650	3.382	-1.280
<i>Hierin enthalten: außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG</i>	918	7.875	4.419	4.359	0,00
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	0,00	0,00	3.650	7.032	5.751
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	16.608	14.721	14.721	14.721	14.721
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.861	-1.887	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	10,08	11,36	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>10,08</b>	<b>11,36</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>5,89</b>

Die mittelfristige Finanzplanung 2024 bis 2026 basiert auf dem Haushalt 2023.

\* Bei der Verrechnung der Jahresergebnisse haben wir die ab 2024 geltenden Neuregelungen des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (NKGWG NRW) berücksichtigt.

Der aufgestellte Jahresabschluss 2022 weist einen Überschuss von fast 1,5 Mio. Euro aus. Die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG liegen bei rund 0,3 Mio. Euro. Demnach fällt der Jahresabschluss 2022 deutlich besser aus als geplant. Die Planung ab 2023 beinhaltet hohe außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG (weitere Ausführungen hierzu im Kapitel 1.3.3). Damit hat die Stadt krisenbedingte Haushaltsbelastungen nach den gesetzlichen Vorgaben isoliert. Da die Isolierungsmöglichkeit nach dem NKF-CUIG ab 2024 nunmehr entfällt, verschlechtern sich die Planergebnisse voraussichtlich erheblich. Sollten die isolierten Belastungen wie im Haushaltsplan 2023 erwartet eintreten, ist die Stadt Linnich erneut verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

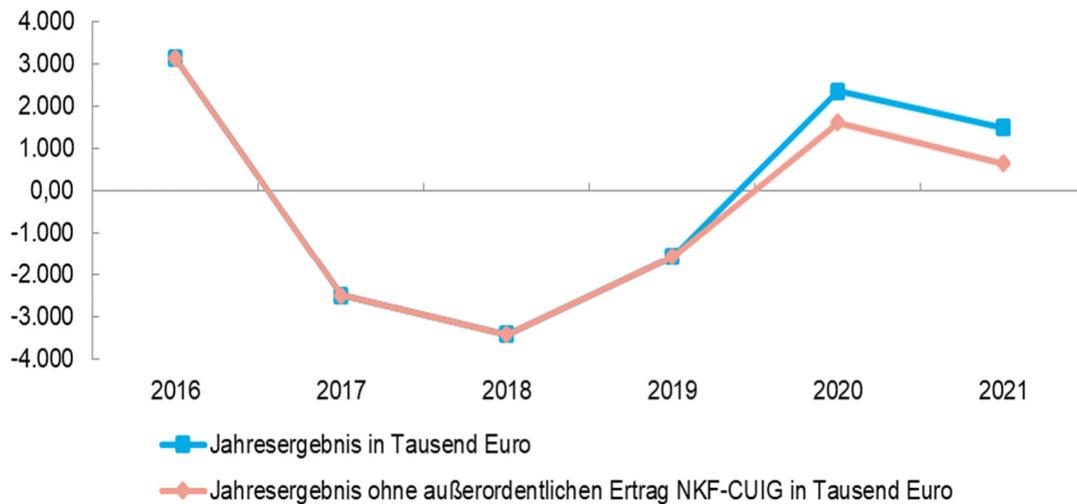
Die Einbringung des Haushaltes 2024 hat die Stadt vor dem Hintergrund angekündigter neuer gesetzlicher Regelungen zurückgestellt. Der Beschluss des 3. NKFVG NRW soll im Februar 2024 erfolgen und rückwirkend ab dem 31. Dezember 2023 gelten.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse schwanken in Abhängigkeit von der Entwicklung der Gewerbesteuererträge deutlich. Unter Einbezug aller Jahresergebnisse ergibt sich im Zeitraum 2016 bis 2021 insgesamt ein Defizit von 0,5 Mio. Euro. Die strukturelle Haushaltssituation zeigt Konsolidierungsbedarfe.

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

**Jahresergebnisse Linnich in Tausend Euro 2016 bis 2021**

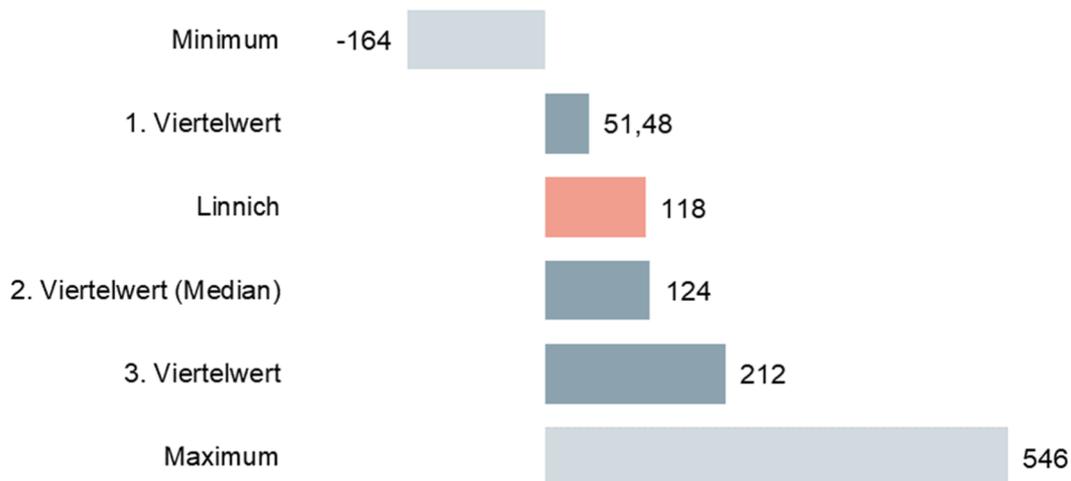


Nach dem NKF-CUIG hat die **Stadt Linnich** 2020 und 2021 die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessern sich die Jahresergebnisse entsprechend. Die Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf (roter Graph). Die Isolierung der Schäden belastet zukünftige Haushalte, da die gebildeten außerordentlichen Erträge als „Bilanzierungshilfe“ zu aktivieren und ab 2026 abzuschreiben sind (siehe Kapitel 1.3.4).

Die Jahresergebnisse schwanken deutlich zwischen -3,4 und 3,1 Mio. Euro. Insgesamt übersteigen 2016 bis 2021 die Fehlbeträge die erzielten Überschüsse. Es ergibt sich saldiert ein Defizit von -0,5 Mio. Euro. Positive Jahresergebnisse resultieren insbesondere aus hohen Gewerbesteuererträgen. Die Stadt ist hierbei stark abhängig von einem Hauptgewerbesteuerzahler. Im Referenzzeitraum 2015/2016 fallen die Einnahmen aus Gewerbesteuer so hoch aus, dass die Stadt 2017 keine Schlüsselzuweisungen erhält. 2017 sinkt die Gewerbesteuer jedoch deutlich (-2,8 Mio. Euro). Dennoch besteht auch 2018 kein Anspruch auf Schlüsselzuweisungen. Hinzu kommt, dass die Stadt Linnich 2017 und 2018 hohe Kreisumlagen zu entrichten hat. 2020 bis 2021 wiederholt sich dieses Szenario: aufgrund hoher Gewerbesteuererträge erhält die Stadt auch 2021 keine Schlüsselzuweisungen.

Im Jahr 2021 ist die Stadt Linnich zudem von Hochwasser betroffen. Für den Wiederaufbau erhält sie jährlich Soforthilfen des Landes für Hochwasserschäden. Zur Minderung von Hochwasserrisiken ist ein umfangreicher Maßnahmenplan umzusetzen, an dem neben der Stadt Linnich zahlreiche weitere Träger beteiligt sind.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 70 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang von den Möglichkeiten des NKF-CUIG Gebrauch gemacht. Wir vergleichen daher die Jahresergebnisse zusätzlich ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG.

### Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2021

Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
79,13	-312	4,67	94,04	185	526	68

Ohne die außerordentlichen Erträge verschlechtert sich das Jahresergebnis 2021 der Stadt Linnich um 39 Euro je Einwohner. Die Positionierung der Stadt Linnich im interkommunalen Vergleich ändert sich nicht.

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der

allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben. Es handelt sich insbesondere um Erträge aus der Auflösung von nicht benötigten Rückstellungen für Steuerzahlungen. Zudem bereinigen wir die Summe der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG als Sondereffekt. Überwiegend handelt es sich um Mindererträge bei der Gewerbe- und Einkommenssteuer, die bei der Durchschnittswertbetrachtung bereits berücksichtigt werden. Zusätzlich bereinigen wir alle weiteren pandemiebedingten Belastungen. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle Nr. 3 dieses Teilberichtes.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

#### Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Linnich	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>1.495</b>
Bereinigungen (Saldo Gewerbesteuer, Kreisumlage und kommunaler Finanzausgleich)	14.245
Bereinigungen Saldo Sondereffekte	607
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-13.356</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und kommunaler Finanzausgleich)	12.148
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-1.208</b>

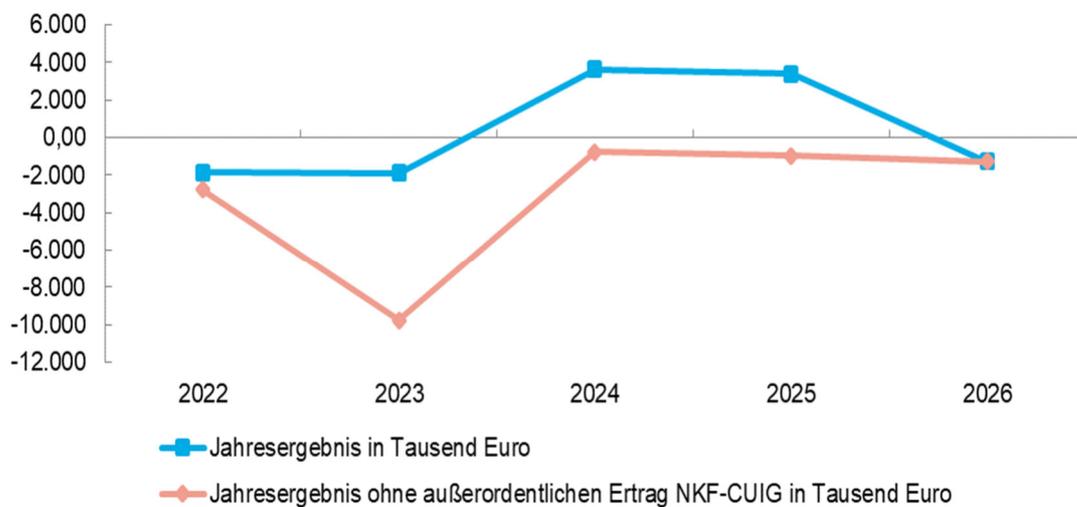
Das strukturelle Defizit 2021 liegt bei -1,2 Mio. Euro bzw. rund -95 Euro je Einwohner. Das strukturelle Ergebnis fällt somit deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Hauptgrund hierfür ist, dass der Durchschnittswert deutlich unter den tatsächlich 2021 erzielten Gewerbesteuererträgen liegt (-1,2 Mio. Euro). Die durchschnittlichen Aufwendungen aus Kreisumlage und Steuerbeteiligungen fallen dagegen höher aus als die tatsächlichen Aufwendungen. Im Saldo ergibt sich insgesamt eine Differenz von 2,1 Mio. Euro zwischen den Ist-Werten und den berücksichtigten Mittelwerten. Hinzu kommt eine Abweichung von rund 0,6 Mio. Euro durch die Bereinigung der außerordentlichen Erträge als Sondereffekte.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Haushaltspläne 2022 und 2023 sind durch hohe krisenbedingte Belastungen geprägt. Die Stadt Linnich isoliert diese nach dem NKF-CUIG als außerordentliche Erträge. Da die Möglichkeit zur Isolierung dieser Schäden ab 2024 entfällt, wird der Haushaltsausgleich zukünftig weiter erschwert.

*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.*

**Planergebnisse Linnich in Tausend Euro 2022 bis 2026**



Die **Stadt Linnich** plant nach dem Haushaltsplan 2023 für das Jahr 2026 ein Defizit von rund 1,3 Mio. Euro. Auch 2022 und 2023 rechnet die Stadt mit Fehlbeträgen von jährlich rund 1,9 Mio. Euro. Nach aktuellem Stand wird sich das Plandefizit 2022 gleichwohl nicht realisieren, sondern aufgrund höherer Gewerbesteuererträge ein Überschuss erzielt.

Saldiert erwartet Linnich im dargestellten Planungszeitraum Überschüsse von rund 2,0 Mio. Euro (blauer Graph). Allerdings rechnet die Stadt im Planungszeitraum mit hohen außerordentlichen Belastungen, insbesondere durch Gewerbesteuereinbrüche und steigende Gas- und Strompreise. Im Betrachtungszeitraum isoliert sie insgesamt 17,6 Mio. Euro als außerordentliche Erträge. Hiervon entfallen 8,8 Mio. auf die Jahre 2022 und 2023 und weitere 8,8 Mio. Euro auf 2024 und 2025. Die Planergebnisse fallen dadurch erheblich besser aus. 2024 und 2025 wäre ein Überschuss ohne Isolierung dieser Belastungen nicht darstellbar. Wie erläutert entfällt ab 2024 die Isolierungsmöglichkeit nach dem NKF-CUIG. Soweit die Belastungen wie geplant eintreten sollten, verschlechtern sich die Planergebnisse zukünftig erheblich.

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

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

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	13.540 (12.238)	12.048	-1.492 (-190)	-2,3 (-0,3)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	6.646 (6.241)	8.341	1.695 (2.100)	4,6 (6,0)
Schlüsselzuweisungen	0,00 (168)	3.832	3.832 (3.665)	./.
Außerordentliche Erträge	842	0,00	-842	./.
Übrige Erträge	15.719	16.497	778	1,0
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	5.394	6.954	1.560	5,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.798	3.276	478	3,2
Allgemeine Kreisumlage	7.472 (7.798)	9.072	1.600 (1.274)	4,0 (3,1)
Jugendamtsumlage	6.423	8.902	2.479	6,7
Übrige Aufwendungen	13.165	13.795	629	0,9

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

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

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

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

## Erträge

Angesichts drohender Konjunkturerinbrüche durch den Ukraine Konflikt erwartet die Stadt Linnich im Haushalt 2023 hohe Mindererträge bei der **Gewerbesteuer**. Auf Basis der bekannten Gewerbesteuer-Vorauszahlungen plant die Stadt für 2023 lediglich Gewerbesteuererträge von 7,7 Mio. Euro. Damit kalkuliert die Stadt Mindereinnahmen aus Gewerbesteuer von 6,5 Mio. Euro und isoliert sie als außerordentliche Erträge. Auch 2024 und im Folgejahr erwartet die Stadt noch erhebliche Ertragseinbußen bei der Gewerbesteuer. Die isolierten außerordentlichen Belastungen liegen jährlich bei 4,4 Mio. Euro. Für 2024 hat die Stadt Linnich Gewerbesteuererträge von 10,8 Mio. Euro als Planwert angesetzt. Dieser Planwert liegt noch deutlich unter dem Durchschnitt der letzten fünf Ist-Jahre. Nach aktuellem Stand wird der Ansatz 2023 jedoch weit überschritten. Die Konjunktur ist also nicht so tief eingebrochen, wie zunächst angenommen. Ein weiterer Grund sind Nachzahlungen für Vorjahre.

Die Stadt Linnich hat für 2023 **Gemeindeanteile an der Einkommensteuer** von fast 7,2 Mio. Euro eingeplant. Für die Folgejahre wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes an.<sup>11</sup> Das aktuelle Finanzcontrolling zeigt, dass - vorbehaltlich der Endabrechnung - die Einkommensteueranteile 2023 circa 0,4 Mio. Euro unter dem Planwert liegen werden. Ursächlich hierfür sind laut dem jüngsten Finanzbericht steuerliche Entlastungen, die den Bürgern 2023 gewährt worden sind. Laut Finanzbericht geht die Stadt aber davon aus, dass die Einkommensteuer 2024 im Vergleich zur Planung um 0,1 Mio. Euro höher ausfällt.

Auch 2022 ist die Stadt Linnich wie erwartet abundant und erhält keine **Schlüsselzuweisungen**. Der für 2023 ermittelte Planwert (rund 33.000 Euro) entspricht weitgehend den im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) festgesetzten Schlüsselzuweisungen. Für 2024 hat die Stadt vor dem Hintergrund der erwarteten Gewerbesteuereinbrüche wesentlich höhere Schlüsselzuweisungen von 3,6 Mio. Euro berechnet. Laut Modellrechnung zum GFG 2024, die der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) Ende Oktober 2023 erstellt hat, fallen diese jedoch um circa 1,0 Mio. geringer aus. Ein Hauptgrund hierfür sind die höheren Gewerbesteuererträge der Stadt Linnich im Referenzzeitraum. Die Stadt wird die Planung der Schlüsselzuweisungen im Haushaltsplan 2024 an die aktuelle Entwicklung anpassen.

2023 isoliert die Stadt Linnich nach dem NKF-CUIG Belastungen von 7,9 Mio. Euro als **außerordentliche Erträge**. Für das Planjahr 2022 hat die Stadt lediglich Belastungen von 0,9 Mio. Euro kalkuliert - hauptsächlich aufgrund erwarteter geringere Gemeindeanteile an der Einkommensteuer. 2024 und 2025 sind die isolierten außerordentlichen Belastungen von 8,8 Mio. Euro

<sup>11</sup> Orientierungsdaten 2023 – 2026. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 Az. 304-46.05.01-264/22.

wie beschrieben allein auf Mindererträge bei der Gewerbesteuer zurückzuführen. Sollten sich diese Planung realisieren, wäre der Haushaltsausgleich in diesen Jahren nicht erreichbar.

## Aufwendungen

Im Haushaltsplan 2023 plant die Stadt Linnich, bis 2026 einen Anstieg der **Personalaufwendungen** auf fast 7,0 Mio. Euro. Ausgangspunkt der Planung ist das städtische Personalentwicklungskonzept, das die Personal- und Stellenentwicklung der gesamten Verwaltung bis 2029 umfasst. Vor dem Hintergrund der im Frühjahr 2023 laufenden Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst hat die Stadt bereits für 2023 Personalaufwendungen von 6,5 Mio. Euro kalkuliert. Voraussichtlich können die beschlossenen Tarifsteigerungen damit abgedeckt werden. In der mittelfristigen Finanzplanung hat die Stadt Linnich eine jährliche Tarifsteigerung von 1,0 Prozent berücksichtigt.

Die Stadt Linnich erwartet, dass der Ukraine-Konflikt 2023 zu einem deutlichen Anstieg der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** führt. Insbesondere bei der Bewirtschaftung der städtischen Gebäude rechnet die Stadt mit wesentlich höheren Strom- und Gaspreisen. Daher plant sie 2023 einen Anstieg der Dienst- und Sachleistungen auf 5,3 Mio. Euro. Dieser Planwert liegt deutlich über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre von 3,5 Mio. Euro. 1,4 Mio. Euro entfallen auf kriegsbedingte Belastungen, die die Stadt als außerordentliche Erträge abgrenzt. Zudem plant sie Aufwendungen von 170.000 Euro zur Bekämpfung des Rurhochwassers ein. In gleicher Höhe erhält die Stadt eine Wiederaufbauhilfe des Landes. Die Stadt Linnich erwartet, dass in den Folgejahren die Dienst- und Sachleistungen bis 2026 auf 3,3 Mio. Euro sinken. Mit kriegs- bzw. inflationsbedingten Belastungen rechnet sie ab 2024 nicht mehr. Laut jüngstem Finanzbericht werden sich die erwarteten Belastungen 2023 nicht in voller Höhe realisieren, so dass die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen unter dem Planansatz bleiben.

Die Aufwendungen aus der **allgemeinen Kreisumlage** schwanken in Abhängigkeit von der eigenen Steuerkraft und den Umlagebedarfen des Kreises Düren. Dies trifft auch auf die **Jugendamtsumlage** zu. Die Stadt Linnich berücksichtigt bei der Haushaltsplanaufstellung regelmäßig die Planung des Kreises Düren, der zuletzt für 2022/2023 einen Doppelhaushalt beschlossen hat. Auf dieser Grundlage hat die Stadt Linnich mittelfristig konstante Hebesätze berücksichtigt. Unter Einbezug der eigenen Umlagegrundlagen ergibt sich bei der allgemeinen Kreisumlage bis 2026 ein Anstieg auf 9,1 Mio. Euro. Im Falle der Jugendamtsumlage erwartet Linnich bis 2026 eine annähernd gleiche Transferaufwendung von 8,9 Mio. Euro. Die weitere Planung orientiert sich wiederum an den relevanten Eckpunkten des Kreishaushaltes. Um diese Schwankungen und ggf. erforderliche Nachzahlungen aufzufangen, bildet die Stadt Linnich ggf. Rückstellungen gem. § 37 Abs. 5 Satz 3 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

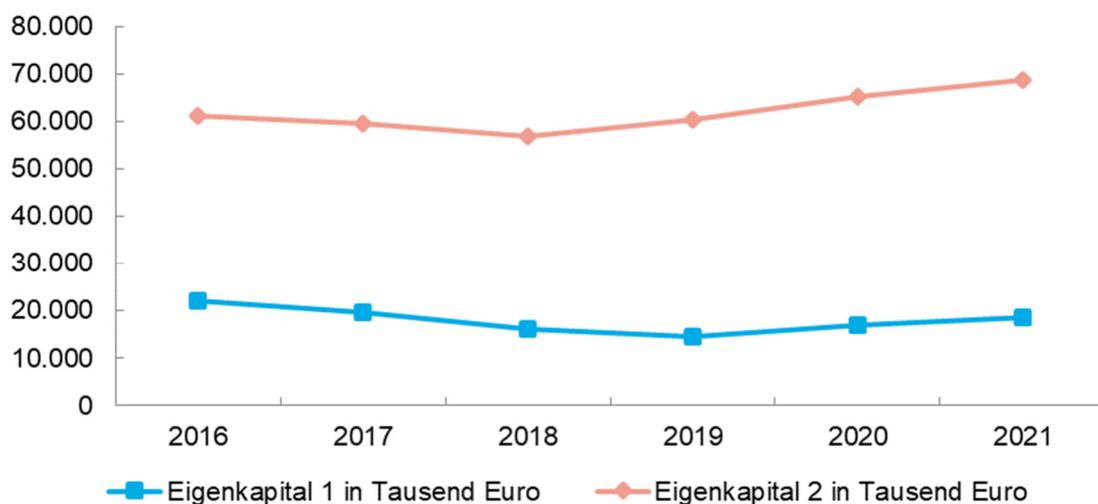
Bei den geprüften geplanten Erträgen und Aufwendungen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Jedoch bestehen bei den konjunkturabhängigen Erträgen naturgemäß derzeit hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Durch den Wegfall der Isolierungsmöglichkeit nach dem NKF-CUIG wird die Haushaltssituation deutlich verschärft.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Hohe Defizite in den Haushaltsjahren 2016 bis 2021 haben zu einer Minderung des Eigenkapitals 1 um 0,5 Mio. Euro geführt. Eine Ausgleichsrücklage besteht derzeit nicht. Das Eigenkapital 2 konnte durch die Bildung von Sonderposten für Zuwendungen etwas gestärkt werden. Interkommunal verfügt die Stadt Linnich weiterhin über eine sehr geringe Eigenkapitalausstattung.

*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 Linnich in Tausend Euro 2016 bis 2021**



Eigenkapital 1: Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage  
 Eigenkapital 2: Eigenkapital 1 zuzüglich Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

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

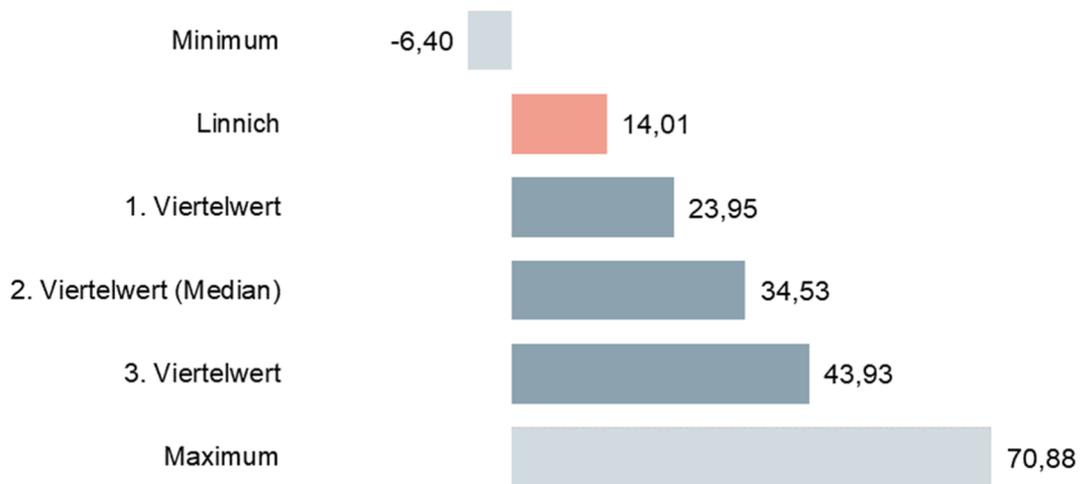
Das Eigenkapital 1 der **Stadt Linnich** ist im Betrachtungszeitraum aufgrund der hohen Defizite insgesamt um 0,5 Mio. Euro gesunken (Basis: Bilanzstichtag 2015). Weitere geringe Veränderungen ergeben sich durch ergebnisneutrale Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) bzw. § 44 Abs. 3 KomVHO NRW.

Den 2016 erzielten Überschuss konnte die Stadt Linnich zwar der Ausgleichsrücklage zuführen. Die Defizite der beiden folgenden Haushaltsjahre führen jedoch erneut zu einem vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage. Durch die Änderung der GO NRW ist ab 2019 die Zuführung zur Ausgleichsrücklage an zusätzliche Bedingungen geknüpft. Jahresüberschüsse sind der allgemeinen Rücklage zuzuführen, insoweit diese in den drei vorhergehenden Jahren reduziert worden ist (§ 96 Abs. 1 Satz 3 GO NRW). Aufgrund dieser Regelung hat die Stadt Linnich

die Jahresüberschüsse 2020 und 2021 der allgemeinen Rücklage zugeführt. Über eine Ausgleichrücklage verfügt die Stadt derzeit nicht.<sup>12</sup>

Das Eigenkapital 2 weist im gleichen Zeitraum eine Verbesserung um 10,5 Mio. Euro auf. Insbesondere ab 2019 konnte die Stadt Sonderposten für Zuwendungen für aktivierte Vermögensgegenstände bilden. Die Sonderposten werden über die Nutzungsdauer der korrespondierenden Anlagegüter ertragswirksam aufgelöst. Dies senkt die Belastung des Haushaltes durch Abschreibungen.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 70 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im aktuellen Vergleich positioniert sich die Stadt Linnich im ersten Viertel der Vergleichskommunen. Auch in den Vorjahren 2016 bis 2020 gehörte die Stadt Linnich zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten 1. Dies trifft auch auf die Eigenkapitalquote 2 zu:

<sup>12</sup> Mit Erlass des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz soll diese Regelung zum 31. Dezember 2023 entfallen. Jahresüberschüsse sind dann ohne weitere Beschlüsse der Ausgleichrücklage zuzuführen.

### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
52,20	20,76	60,31	68,36	75,65	86,50	70

Des Weiteren werden die Jahresergebnisse und damit auch das Eigenkapital derzeit durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gestützt. Für diese ist in gleicher Höhe eine Bilanzierungshilfe zu bilden. Zum 31. Dezember 2021 hat die Stadt Linnich eine Bilanzierungshilfe von 1,2 Mio. Euro aktiviert. Wir betrachten nachfolgend die Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe im Vergleich:

### Eigenkapitalquote 1 und 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG in Prozent 2021

Kennzahl	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	13,19	-7,65	23,28	34,17	43,75	70,53	70
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	51,75	19,83	59,84	68,01	75,45	86,46	70

Änderungen ergeben sich hierbei nur im geringen Umfang; die Positionierung der Stadt Linnich ändert sich nicht.

Für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 plant die Stadt Defizite von insgesamt 3,9 Mio. Euro, die das Eigenkapital weiter mindern werden. Wie erläutert wird dieser Eigenkapitalverzehr voraussichtlich aber nicht in dieser Höhe eintreten. Laut aktuell aufgestelltem Jahresabschluss 2022 verfügt die Stadt Linnich zum Bilanzstichtag über Eigenkapital von knapp 20,0 Mio. Euro.

Die beiden Planjahre beinhalten isolierte außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG von 8,8 Mio. Euro. Soweit die Isolierung wie geplant erfolgt, würde die Bilanzierungshilfe zum 31. Dezember 2023 eine Höhe von 10,0 Mio. Euro erreichen. Nach Auskunft der Stadt werden auch diese Belastungen jedoch geringer ausfallen. Der aufgestellte Jahresabschluss 2022 weist eine Bilanzierungshilfe von 1,5 Mio. Euro aus.

Durch die Abgrenzung der corona- und kriegsbedingten Schäden wird der Eigenkapitalverzehr ohnehin nicht verhindert, sondern in die Zukunft verlagert. Die Stadt hat hierbei 2026 ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die als Bilanzierungshilfe aktivierten Schäden linear über maximal 50 Jahre ab. Oder sie bucht diese 2026 einmalig ganz oder in Anteilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Eine Überschuldung darf dadurch nicht eintreten. Über das Vorgehen entscheidet letztendlich der Stadtrat. Die Stadt Linnich berücksichtigt diesbezüglich ab 2026 bereits eine lineare Auflösung der Bilanzierungshilfe von 375.200 Euro jährlich als außerordentlichen Aufwand.

Der für 2024 und 2025 geplante Aufbau von Eigenkapital durch Überschüsse ist zudem verknüpft mit der Isolierung kriegsbedingter Belastungen nach dem NKF-CUIG (8,8 Mio. Euro). Da diese ab 2024 nunmehr entfällt, bleibt die Stärkung des Eigenkapitals bzw. der Aufbau einer Ausgleichsrücklage weiterhin eine Herausforderung für die Stadt Linnich.

### 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 Gesamtabchluss. 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 Stadt Linnich gehört im interkommunalen Vergleich weiterhin zu den Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten, insbesondere aufgrund überdurchschnittlicher städtischer Liquiditäts- und Investitionskredite. Der krisenbedingt 2022 und 2023 erwartete hohe Liquiditätsbedarf ist nicht eingetreten.
- Die Stadt plant mittelfristig zahlreiche Investitionen, die mit einem erheblichen Kreditbedarf einhergehen würden. Zudem stehen Instandhaltungen in das Infrastrukturvermögen und städtische Gebäude aus. Bei wenigen Gebäuden mit bereits hoher Abnutzung besteht ein hohes Risiko ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen oder Reinvestitionen bzw. steigt das Risiko einer vorzeitigen Abschreibung. Gleichwohl kommt es derzeit zu Engpässen und Verzögerungen bei der Bauausführung. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass die Aufwendungen für Baumaßnahmen und Instandhaltungen zukünftig steigen.

*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

Zur Ermittlung der Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Stadtentwicklungs- und Dienstleistungsgesellschaft der Stadt Linnich mbH als einzige Mehrheitsbeteiligung saldiert. Wesentliche Verflechtungen, wie Forderungen gegenüber der Gesellschaft, haben wir ebenso berücksichtigt.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Linnich in Tausend Euro 2016 bis 2021

2016	2017	2018	2019	2020	2021
39.444	40.516	41.249	43.935	42.633	42.290

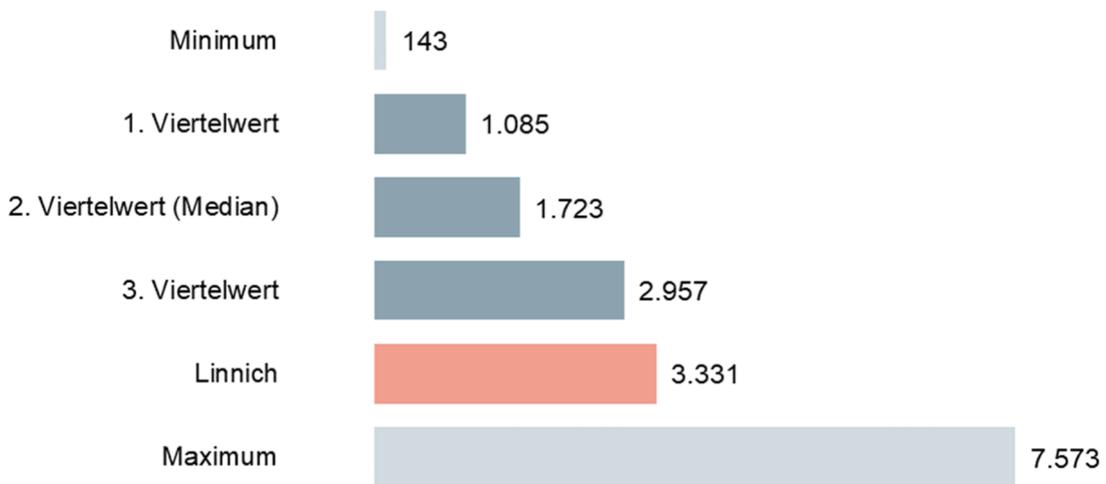
Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten wird in der Anlage Tabelle Nr. 5 differenzierter dargestellt.

Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligung sind marginal und liegen 2021 weit unter 1,0 Prozent. Überwiegend handelt es sich bei den Gesamtverbindlichkeiten um Liquiditätskredite der Stadt. Ende 2021 liegen diese bei 24,2 Mio. Euro. Darüber hinaus hat die Stadt Investitionskredite von 15,1 Mio. Euro aufgenommen.

Die Gesamtverbindlichkeiten des „Konzerns Linnich“ sind 2016 bis 2021 um 2,8 Mio. Euro bzw. 7,22 Prozent angestiegen. Der Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten resultiert im Wesentlichen aus der Aufnahme eines neuen Investitionskredites durch die Stadt Linnich in 2019.

Die ermittelten Gesamtverbindlichkeiten des „Konzerns Linnich“ hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021**



In den interkommunalen Vergleich sind 59 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Linnich gehört somit zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Dies trifft auch auf die Jahre 2016 bis 2020 zu. Hauptursächlich für die hohen Gesamtverbindlichkeiten sind insbesondere hohe Liquiditätskredite der Kernverwaltung. Die Investitionskredite liegen ebenso deutlich über dem Median der Vergleichskommunen:

### Verbindlichkeiten des Kernhaushalts 2021 je EW\* in Euro

Kennzahl	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite	1.190	0,00	249	551	1.365	3.751	70
Liquiditätskredite	1.910	0,00	0,00	26,90	127	2.294	70

\*EW = Einwohner

2022 hat die Stadt ihre Verbindlichkeiten zwischenzeitlich reduzieren können. Der aufgestellte Jahresabschluss 2022 weist städtische Verbindlichkeiten von insgesamt 39,0 Mio. Euro aus. Die Investitionskredite liegen bei 14,2 Mio. Euro und die Liquiditätskredite sinken auf 21,7 Mio. Euro. Auf die weitere Entwicklung des Finanzbedarfes gehen wir im Kapitel 1.3.5.3 weiter ein.

#### 1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Wesentlichen durch Kreditaufnahmen und Fördermittel 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.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

### Anlagenabnutzungsgrade Linnich in Prozent 2021

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* von bis		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	40	80	80	22,84	71,45
Verwaltungsgebäude	40	80	80	23,00	71,25
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Jugend- und Vereinsheime (einschl. Integrative Kultur- und Begegnungsstätte und Stadthalle)	40	80	80	39,26	50,93
Mehrzweckhallen**	40	60	60	33,45	44,25
Museen (Glasmalerei – und Heimatmuseum)	40	80	80	56,00	30,00
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	39,27	50,91
Schulgebäude	40	80	80	40,21	49,74
Schulsporthallen	40	60	60	34,73	42,12
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	43,09	38,44
Hallenbad	40	80	70	27,00	61,43
Abwasserkanäle	50	80	66	32,99	50,02
Straßen und befestigte Wirtschaftswege	30	60	44,90	17,26	61,56

\* NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer (GND) für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

\*\*Veranstaltungshallen, die durch örtliche Vereine in Eigenregie bewirtschaftet und von diesen genutzt werden

Die **Stadt Linnich** hat sich bei den Gebäuden zumeist für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Damit verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Zudem wird ein hoher Anlagenabnutzungsgrad erst später erreicht. Damit erhöht sich aber auch das Risiko außerordentlicher Abschreibungen oder ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulen als größte Anlagegruppen liegt bei fünfzig Prozent und ist aus bilanzieller Sicht damit unkritisch. Dies gilt ebenso für die meisten anderen Gebäudegruppen. Eine fortgeschrittene Abnutzung zeigt sich derzeit insbesondere bei den Wohnbauten und den Verwaltungsgebäuden. Zu den Wohnbauten zählen die Hausmeisterwohnungen und Obdachlosenunterkünfte. Hierbei handelt es sich eher um eine kleinere Gebäudegruppe. Eine hohe Gesamtnutzung weist insbesondere das Rathaus auf. Bei diesem Gebäude besteht bereits ein hohes Risiko vorzeitiger Abnutzung. 2019 war die kurzfristige Sanierung des Flachdaches des Sitzungssaales erforderlich, da dieses undicht war. Darüber hinaus sind in den letzten Jahren keine wesentlichen Sanierungsmaßnahmen erfolgt. Es ist daher von einem höheren Instandhaltungsbedarf auszugehen, so dass ggf. auch Investitionen erforderlich werden. Derzeit sieht die Stadt diesbezüglich keine Maßnahmen vor. Insofern besteht hier weiterhin Handlungsbedarf.

Auch der Anlagenabnutzungsgrad des städtischen Hallenbades ist bereits fortgeschritten. Dieses hat die Stadt allerdings im Rahmen des Konjunkturpaktes 2 bereits 2012/2013 umfassend energetisch und gebäudetechnisch instandgesetzt. 2019 wurde zudem die Wasseraufbereitung erneuert.

Im Falle der Abwasserkanäle hat die Stadt Linnich einen mittleren Abschreibungszeitraum gewählt. Insofern beinhaltet der erreichte Anlagenabnutzungsgrad von rund 50 Prozent kein hohes Risiko vorzeitiger Abschreibung. Auch bei den Verkehrsflächen (Straßen und befestigte Wirtschaftswege) hat die Stadt eine mittlere Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Der Abnutzungsgrad liegt bereits oberhalb des Richtwertes von 50 Prozent und indiziert insofern zukünftig Investitionsbedarfe.

2016 bis 2021 hat die Stadt Linnich vornehmlich Investitionen im Rahmen des 2015 beschlossenen Integrierten Handlungskonzeptes (IHK) umgesetzt. Zudem hat die Stadt Linnich 2019 eine integrative Kultur- und Begegnungsstätte errichtet. Das IHK fußt auf diversen externen Untersuchungen und Gutachten (u.a. "Linnich.2030", Masterplan des Stadtmarketingvereins: „Wir in Linnich e.V.“, Verkehrskonzept sowie Einzelhandels- und Zentrenkonzept). Bei der Ausarbeitung sind die Linnicher Bürger aktiv beteiligt worden. Ziel des IHK ist eine umfassende Innenstadtsanierung. Hierfür erhält die Stadt Fördermittel. Einige Baumaßnahmen des IHK befinden sich noch in der Umsetzung; mehrfach kam es bereits aus verschiedenen Gründen zu Bauverzögerungen (siehe auch Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen). Das IHK beinhaltet u.a. den Ausbau zahlreicher Straßen, Kreisverkehren und Promenaden, so dass sich der Straßenzustand zukünftig deutlich verbessern wird. Ebenso sind Brückenneubauten, verschiedene Kanalsanierungen und der Ausbau der Regenwasserkanäle vorgesehen.

Die Stadt plant zusätzlich Investitionen in ihren Gebäudebestand und hat diese Maßnahmen teilweise bereits umgesetzt. Ein Beispiel ist der Neubau des Feuerwehrgerätehaus Gereonsweiler; diese Maßnahme ist nahezu abgeschlossen. Zur Unterbringung von Geflüchteten hat die Stadt des Weiteren eine ehemalige Polizeischule angekauft und plant dieses Gebäude umfangreich zu sanieren. Auch bei Baumaßnahmen außerhalb des IHK kommt es zu zeitlichen Verzögerungen, so dass diese nicht wie geplant realisiert werden können. Dies trifft auch auf Instandhaltungen zu.

Die Stadt Linnich bilanziert zum Bilanzstichtag 2021 Rückstellungen von 2,0 Mio. Euro für unterlassene Instandhaltungen. Zu den größten Positionen gehören Straßen-, Brücken- und Kanalsanierungen. Ein kleiner Teil der Straßen- und Kanalsanierungen ist 2021 durchgeführt worden. Zwei weitere größere Rückstellungen betreffen die Instandhaltung des ehemaligen Hauptschulgebäudes und verschiedene Feuerwehrgerätehäuser.

Inwieweit die Instandhaltungen und Investitionen wie geplant realisierbar sind, ist offen. Angesichts der bereits eingetretenen Verzögerungen und der aktuell inflationsbedingt steigenden Aufwendungen erhöht sich das Risiko steigender Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen.

### **1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)**

Die folgende Tabelle zeigt, ob eine Kommune ihre geplanten Auszahlungen vollständig aus den laufenden und investiven Einzahlungen decken kann oder inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen.

### Salden der Finanzplanung Linnich in Tausend Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.817	-8.680	137	832	872
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.585	-9.605	-3.096	-435	1.337
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-9.402</b>	<b>-18.285</b>	<b>-2.959</b>	<b>398</b>	<b>2.208</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.226	2.938	-325	-4.346	-771
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-7.175</b>	<b>-15.348</b>	<b>-3.283</b>	<b>-3.948</b>	<b>1.437</b>

Die **Stadt Linnich** hat angesichts der aktuellen Krisensituationen 2022 und 2023 hohe negative Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit eingeplant. Saldiert ergibt sich allein für diese beiden Jahre ein Liquiditätsbedarf von rund 12,5 Mio. Euro. Ab 2024 erwartet die Stadt erneut jährlich Zahlungsüberschüsse. Die Zahlungsdefizite sind durch Liquiditätskredite zu decken, soweit die eigenen liquiden Mittel nicht ausreichen. Die Liquiditätskredite würden dann deutlich über 30,0 Mio. Euro liegen. Wie dargestellt, fällt der Liquiditätsbedarf aber geringer aus (siehe Kapitel 1.3.5.1 Verbindlichkeiten). Nach eigener Auskunft hat die Stadt 2023 ‚nur‘ Liquiditätskredite von 2,2 Mio. Euro zusätzlich aufnehmen müssen.

Der Investitionsplan der Stadt Linnich in den Haushaltsplänen 2022 und 2023 ist umfangreich. In den Planjahren 2022 bis 2025 übersteigen die geplanten Auszahlungen die Einzahlungen für Investitionen insgesamt um 18,7 Mio. Euro. Soweit keine eigenen liquiden Mittel zur Verfügung stehen bzw. erwirtschaftet werden, sind hierfür Investitionskredite aufzunehmen. Die Planung weist daher für den Zeitraum 2022 bis 2024 einen Finanzierungsbedarf (Finanzmittelfehlbetrag) von 30,6 Mio. Euro auf. Zur Realisierung der Investitionen hat die Stadt 2023 weitere Investitionskredite von insgesamt 6,0 Mio. Euro aufgenommen. Die Differenz zur Planung ist wiederum durch Verzögerungen in der Bauausführung begründet. Soweit die noch ausstehenden Investitionen nachgeholt werden, steigt somit der Kreditbedarf in der Zukunft.

Aufgrund der derzeitigen Zinswende führt ein Anstieg der Verbindlichkeiten zu steigenden Zinsaufwendungen. Im Haushalt 2023 rechnet die Stadt bereits mit einer Verdoppelung der Zinsaufwendungen im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2021. Mit der Aufnahme neuer Kredite wird sich diese Entwicklung verschärfen. Die Aufnahme von Liquiditätskrediten erhöht zudem das Zinsänderungsrisiko. Die Stadt schließt zur Risikoreduzierung Liquiditätskredite daher derzeit über einen längeren Zeitraum von ein bis fünf Jahren ab.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Linnich 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 und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagenmanagement getroffen hat.

## 1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Steigende Belastungen aus sozialen Pflichtaufgaben engen den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein und erschweren den Haushaltsausgleich.

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

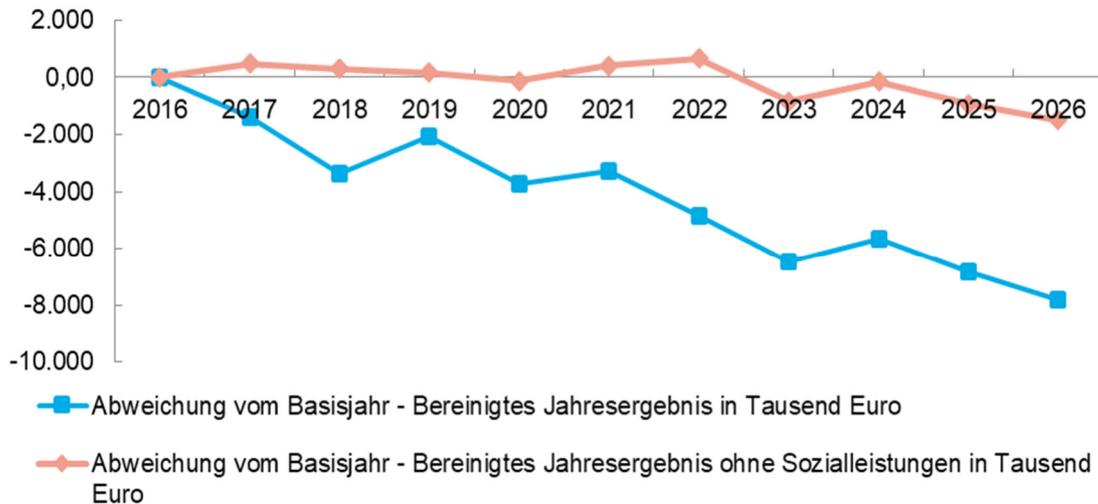
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Linnich ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die pandemie- und kriegsbedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Linnich langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Jugendamtsumlage haben zudem 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 Nr. 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

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



Bis einschließlich 2021 Ist-Ergebnisse, ab 2022 Planwerte (Haushaltsplan 2022 und 2023)

Die bereinigten Jahresergebnisse (blauer Graph) der **Stadt Linnich** weisen im Vergleich zum Basisjahr 2016 bis 2026 eine Verschlechterung von 7,8 Mio. Euro auf. Diese Verschlechterung tritt ein, obwohl die Stadt der negativen Entwicklung durch diverse Konsolidierungsmaßnahmen entgegengewirkt hat. Hierzu ein paar Beispiele: Mehrerträge ergeben sich insbesondere durch die Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer (siehe Kapitel 1.4.1.1). Ein weiterer wesentlicher Beitrag zur Konsolidierung ist das Personalentwicklungskonzept. Weitere Einsparungen ergaben sich u.a. durch energetische Maßnahmen. Auch die Nutzungsgebühren städtischer Einrichtungen wurden neu kalkuliert, um höhere Kostendeckungsgrade zu erzielen. Zudem prüft die Stadt regelmäßig Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Hauptursache für den dennoch erkennbaren Abwärtstrend sind die von der Stadt zu leistenden Sozialleistungen, die durch die Jugendamtsumlage dominiert werden. Ohne Sozialleistungen ergeben sich im Zeitraum 2016 bis 2026 wesentlich geringere Abweichungen von 1,5 Mio. Euro (roter Graph). Ein deutlicher Abwärtstrend zeigt sich insbesondere in den Planjahren. Dieser ist in hohem Maße auf die steigenden Sozialleistungen zurückzuführen. Realisiert sich die Planung, steigt die Jugendamtsumlage im Zeitraum 2016 bis 2026 massiv um 5,3 Mio. Euro auf 8,9 Mio. Euro an.

Die weitere Haushaltsentwicklung ist außerdem stark abhängig von kaum beeinflussbaren, konjunkturabhängigen Ertragspositionen. Fallen die konjunkturell abhängigen Ertragspositionen schlechter aus als geplant, ergeben sich wesentlich höhere Defizite. Diesbezüglich krisenbedingt erwartete Mindererträge bei der Gewerbesteuer hat die Stadt Linnich nach dem NKF-CUIG bis einschließlich 2025 als außerordentliche Erträge isoliert. Der Wegfall der Isolierungsmöglichkeit dieser Belastungen ab 2024 erschwert voraussichtlich den Haushaltsausgleich.

#### → Empfehlung

Um langfristig eigene Handlungsspielräume zu erhalten, sollte die Stadt Linnich an bisherige Konsolidierungserfolge anknüpfen und weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten.

Kommunale Aufgaben sollten weiterhin hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit überprüft und Standards regelmäßig kritisch überprüft werden.

### 1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Linnich** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt vergleichsweise hoch sind. Dies spiegelt auch die hohe Netto-Steuerquote wider (siehe NKF-Kennzahlenset, im Anhang, Tabelle Nr.2). Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die Stadt Linnich hat im Zuge der Haushaltskonsolidierung die Hebesätze der Grundsteuer A und B mehrfach angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer B, als wesentliche Ertragsposition lag im Zeitraum 2015 bis 2017 bei 490 Hebesatzpunkten. 2018 hat die Stadt diesen auf 560 und im Folgejahr auf 600 Hebesatzpunkte angehoben. Auch der Hebesatz der Gewerbesteuer ist mehrfach angehoben worden. 2015 bis 2017 lag dieser bei 450 und ab 2018 bei 500 Hebesatzpunkten. Seit 2019 liegt der Gewerbesteuerhebesatz konstant bei 540 Hebesatzpunkten.

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

#### Hebesätze 2023 im Vergleich (Angabe in von Hundert laut IT.NRW)

Hebesätze	Linnich	Kreis Düren	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG 2023
Hebesatz Grundsteuer A	340	480	384	302	254
Hebesatz Grundsteuer B	600	710	610	563	493
Hebesatz Gewerbesteuer	540	484	464	446	416

\* gewogener Durchschnittswert

\*\* Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

### 1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

#### → Feststellung

Die Stadt Linnich befindet sich in der ersten Jahreshälfte zumeist in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird. Auch bei der Auf- und Feststellung des Jahresabschlusses kommt es zu erheblichen Verzögerungen. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung werden durch unterjährige Finanzberichte über aktuelle Entwicklungen informiert. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

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

Die **Stadt Linnich** legt die Haushaltssatzung dem Landrat des Kreises Düren regelmäßig verspätet vor. Gründe hierfür sind insbesondere fehlende personelle Ressourcen in der Kämmererei und den Fachbereichen, die die Kämmererei bei der Mittelanmeldung unterstützen. Zudem fehlen der Stadt Linnich zur fristgerechten Aufstellung des Haushaltsplans teilweise wesentliche haushaltsrelevante Daten. Hierzu zählen nach eigener Aussage beispielsweise die Eckdaten für die zu leistenden Kreisumlagen. In der Regel wird die Haushaltssatzung im Dezember des Vorjahres als Entwurf in den Rat eingebracht. Daran schließen sich die Haushaltsberatungen an. Der Stadtrat beschließt den Haushalt daher zumeist im März des bereits laufenden Haushaltsjahres. Die Anzeige der Haushaltssatzung einschließlich Änderungen und Anlagen erfolgt dadurch regelmäßig erst im Mai des laufenden Jahres. Bis zur Genehmigung und Veröffentlichung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt Linnich in der vorläufigen Haushaltsführung (§ 82 GO NRW). In dieser Zeit gelten Haushaltsbeschränkungen.

Gem. § 95 Abs. 5 Satz 2 GO NRW ist der aufgestellte und bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses bis zum 31. März des Folgejahres in den Rat einzubringen. Diese gesetzliche Frist hält die Stadt Linnich ebenfalls nicht ein. Darüber hinaus gelingt es der Stadt nicht, die geprüften Jahresabschlüsse fristgerecht bis zum Ende des Folgejahres festzustellen.

Der aufgestellte und durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüfte Jahresabschluss 2021 ist am 12. Dezember 2023 in den Rat eingebracht worden. Der Rat hat diesen gem. § 59 Abs. 3 GO NRW zur weiteren Beratung und Beschlussfassung an den Rechnungsprüfungsausschuss verwiesen. Die Feststellung des Jahresabschlusses im Rat ist im Frühjahr 2024 geplant. Dieser deutlich verzögerte Ablauf zur Feststellung der Jahresabschlüsse ist seit 2017 regelmäßige Praxis. Zuletzt hat die Stadt am 21. März 2023 den Jahresabschluss 2020 festgestellt. Hauptgründe für die zeitlichen Verzögerungen sind wiederum Personalmangel und das Fehlen relevanter Daten, die für das Erstellen des Jahresabschlusses benötigt werden. Hierzu zählen z. B. Abschlüsse von Zweckverbänden im Gebührenbereich und Gutachten zur Ermittlung der Pensionsrückstellungen.

Insofern fehlen der Stadt bei der Aufstellung des Haushaltsplans aber auch abschließende Erkenntnisse zu den Jahresergebnissen. Dies erschwert zusätzlich die Haushaltsplanung, zumal gem. § 1 Abs. 2 Nr. 7 KomHVO dem Haushaltsplan die Ergebnis- und Finanzrechnung sowie die Bilanz des Vorjahres als Anlage beizufügen ist. Da der Jahresabschluss des Vorjahres bei der Haushaltsplanberatung und Feststellung oftmals noch nicht vorliegt, greift die Stadt auf den jeweiligen Entwurfsstand zurück. Für die Haushaltsplanung 2024 ist somit derzeit der aufgestellte Jahresabschluss 2022 dringlich.

Der Fachbereich 2 Finanzen, Immobilien- und Gebäudemanagement der Stadt Linnich (Kämmerei) hat ein zentrales Finanzcontrolling eingerichtet und erstellt unterjährig Finanzberichte. Der Finanz- und Personalausschuss hat diesbezüglich beschlossen, dass halb- bzw. vierteljährlich Finanzberichte zu erstellen und vorzulegen sind. Diese Berichte sollen wesentliche Haushaltsabweichungen und eine Prognose zum Gesamtergebnis beinhalten.

2022 und 2023 hat die Kämmerei dem Finanz- und Personalausschuss in jeweils zwei Sitzungsterminen berichtet. Berichtsstichtage sind jeweils der 31. August sowie der 31. Oktober. 2021 ist zu den Stichtagen 31. Mai und 31. August berichtet worden. Die Finanzberichte umfassen Erläuterungen zu allen Ertrags- und Aufwandsarten des Ergebnisplans. Die Entwicklung der wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen wird hierin ausführlich textlich beschrieben. Plan- und Ist-Werte werden abgeglichen und Abweichungen begründet. Abschließend erfolgt eine Prognose zum Gesamtjahresergebnis. Ergänzend wird eine Übersicht der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen bzw. Auszahlungen beigefügt. Bestandteil der Mitteilungsvorlage ist zudem ein stichtagsbezogener Investitionsplan, der auch eine Fortschreibung für den mittelfristigen Planungszeitraum beinhaltet. Der Finanzbericht geht kurz auf den Stand der Investitionen ein. Insoweit erhalten die politischen Entscheidungsträger unterjährig einen ausführlichen Bericht zur finanziellen Haushaltssituation, um bei ggf. bestehenden Risiken gegenzusteuern.

Durch ergänzende Grafiken oder Tabellen, d.h. eine visuelle Aufbereitung, könnte die Berichterstattung weiter optimiert werden. Komplexe Zusammenhänge werden dadurch übersichtlicher aufbereitet und werden für den Betrachter besser nachvollziehbar. Derzeit konzentriert sich die Berichterstattung zudem auf die zweite Jahreshälfte. Hier würde sich ggf. eine terminliche Entzerrung anbieten, in dem die Berichterstattung zukünftig erneut in beiden Jahreshälften erfolgt. Sinnvoll wäre es vor dem Hintergrund der verspäteten Jahresabschlüsse zudem, eine abschließende Prognose zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres zu erstellen.

Die Kämmerei informiert auch die Fachbereiche und die städtischen Außenstellen (z. B. Schulen) unterjährig über den Stand der Ergebnis- und Finanzrechnung. Die einzelnen Sachbearbeitenden erhalten hierzu monatlich eine Aufstellung über ihre zu bewirtschaftenden Budgets.

→ **Empfehlung**

Die Haushaltsplanberatungen sollten so frühzeitig erfolgen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gewährleistet wird und eine vorläufige Haushaltsführung möglichst nicht eintritt. Zudem sollte die Stadt gezielt darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse fristgerecht auf- und festgestellt werden. Zur Optimierung der unterjährigen Finanzberichte könnten diese visuell oder tabellarisch aufbereitet und die Stichtage erneut auf beide Jahreshälften verteilt werden.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Linnich hat entgegen § 22 KomHVO noch keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen schriftlich festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen übersteigen oftmals jährlich den Haushaltsansatz. Es gelingt der Stadt Linnich bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen.

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

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

Die **Stadt Linnich** hat bisher keine Grundsätze zur Handhabung der Ermächtigungsübertragungen aufgestellt bzw. solche verbindlich geregelt. Dem Finanz- und Personalausschuss und dem Stadtrat wird im Zuge der Haushaltsplanung eine Übersicht über die Ermächtigungen vorgelegt, die in das neue Haushaltsjahr übertragen werden sollen. Konkrete Regelungen, beispielsweise in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinien würden eine zusätzliche Verbindlichkeit schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen festlegen und in einer Dienstanweisung oder Richtlinie regeln. Alternativ besteht die Möglichkeit, Grundsätze gem. § 22 KomHVO in der Haushaltssatzung zu regeln.

Die Stadt Linnich hat im Zeitraum 2016 bis 2021 keine Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen übertragen. Im Vergleichsjahr 2021 liegen die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner 2021 der Stadt Linnich somit bei null, wie bei einem Viertel der Vergleichskommunen.

**Ermächtigungen ordentliche Aufwendungen in Euro je Einwohner 2021**

Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,00	2,57	31,28	226	65

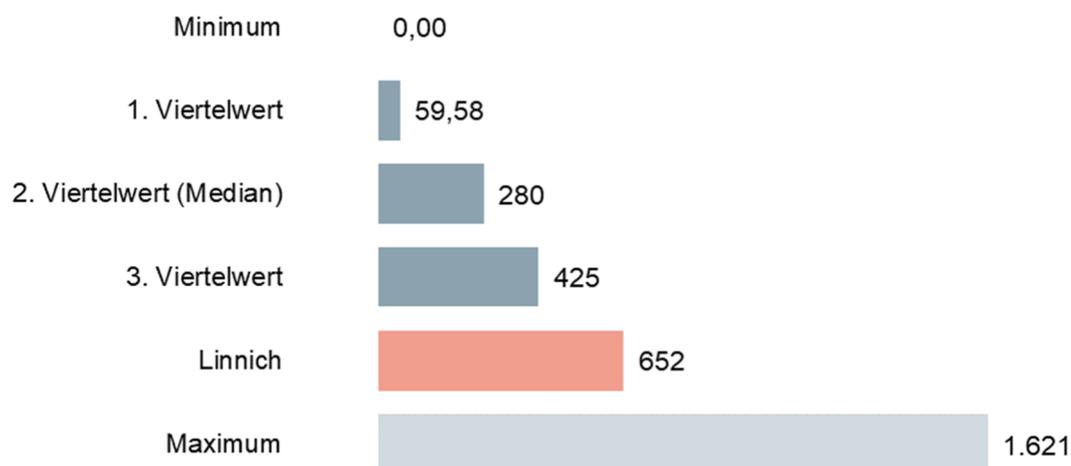
Die Stadt überträgt jedoch regelmäßig investive Auszahlungen ins Folgejahr:

### Investive Auszahlungen Linnich 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.215	6.595	4.915	5.820	7.274	7.566
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.440	2.893	6.200	7.361	7.008	8.274
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>44,80</b>	<b>43,86</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	<b>96,35</b>	<b>109</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	4.656	9.487	11.115	13.181	14.282	15.840
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>30,94</b>	<b>30,49</b>	<b>55,78</b>	<b>55,84</b>	<b>49,07</b>	<b>52,24</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	764	2.228	2.429	5.555	5.322	4.920
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>16,41</b>	<b>23,49</b>	<b>21,85</b>	<b>42,14</b>	<b>37,27</b>	<b>31,06</b>

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen haben sich seit 2016 deutlich von 1,4 auf 8,3 Mio. Euro erhöht. Bei den übertragenen Maßnahmen handelt es sich insbesondere um Investitionen zur Umsetzung des IHK. Parallel ist auch der Haushaltsansatz für investive Auszahlungen erheblich angestiegen. Ab 2018 liegt der Ansatzerhöhungsgrad – mit Ausnahme 2020 – jährlich über 100 Prozent, d.h. die Ermächtigungsübertragungen übersteigen den Haushaltsansatz. Der fortgeschriebene Haushaltsansatz hat sich im Betrachtungszeitraum mehr als verdreifacht.

### Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen in Euro je Einwohner 2021



In den Vergleich sind 66 Werte eingeflossen.

Die Stadt Linnich gehört damit zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen je Einwohner. Auch im Falle des Ansatzerhöhungsgrades ergibt sich eine vergleichbare Positionierung. Durchschnittlich liegt dieser bei 91 Prozent.

### Ansatzerhöhungsgrad Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen in Prozent 2021

Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
109	0,00	10,95	36,32	80,08	320	65

Der fortgeschriebene Haushaltsansatz für investive Auszahlungen wird gleichwohl durchschnittlich nur zu 28,7 Prozent in Anspruch genommen. Seit 2019 hat sich der Realisierungsgrad etwas verbessert, so dass circa ein Drittel des veranschlagten Investitionsvolumens auch tatsächlich umgesetzt werden kann.

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

Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31,06	17,19	30,01	35,84	51,00	107	64

Die Gründe für die derzeit notwendigen Ermächtigungsübertragungen sind je nach Maßnahme unterschiedlich. Da im Rahmen des IHK zahlreiche mehrjährige Investitionen umzusetzen sind, kommt es naturgemäß in deren Verlauf zu Verzögerungen im Baufortschritt. Laut aktuellem Finanzbericht erschweren teilweise externe Faktoren die Umsetzung der Investitionsmaßnahmen, wie z. B. Baustoffverknappung, massive Preiserhöhungen und Fachkräftemangel.

Des Weiteren kommt es durch die vorläufige Haushaltsführung zwangsläufig zu Einschränkungen, da vorgesehene Maßnahmen erst zeitverzögert ausgeschrieben werden können. Die Vergabezeiträume werden dadurch erheblich verkürzt und das Problem der Marktverknappung bei den zu beauftragenden Gewerken wird verschärft.

Die Verzögerungen bei der Umsetzung des Investitionsplans führen auch zur regelmäßigen Übertragung der Kreditermächtigungen für Investitionen. Gem. § 86 Abs. 2 GO NRW kann eine solche Kreditermächtigung längstens zwei Jahre übertragen werden. Wird die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig veröffentlicht, gilt die Kreditermächtigung bis zum Erlass dieser Haushaltssatzung. In keinem Haushaltsjahr hat die Stadt Linnich die jeweils beschlossene Kreditermächtigung zur Aufnahme von Investitionskrediten ausgeschöpft. Aufgrund der deutlich verspäteten Haushaltsplanbeschlüsse kommt es außerdem regelmäßig dazu, dass zu Beginn des Haushaltsjahres noch Kreditermächtigungen des Vorjahres beansprucht werden. Beispielsweise wurde die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 2018 vollständig nach 2019 übertragen und – aufgrund der noch offenen Haushaltssatzung 2020 – im ersten Quartal 2020 aufgenommen. Hierdurch wird die Investitionsplanung erschwert und die Finanzierung derselben wird intransparent.

Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Diese erstellt die Stadt nach eigener Auskunft entsprechend. Ermächtigungsübertragungen werden im Haushaltsplan nicht ausgewiesen, müssen aber zusätzlich bewirtschaftet werden. Eine Vielzahl von Ermächtigungsübertragungen führt dazu, dass im Finanzplan nicht mehr der tatsächlich erforderliche Ressourcenverbrauch erkennbar ist. Die Stadt sollte daher möglichst bereits einmal übertragene Ermächtigungen, die zum Zeitpunkt der nächsten Haushaltsplanung nicht ausgeschöpft werden konnte, einsparen oder neu veranschlagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte investive Auszahlungen nur dann im Haushaltsplan veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Bereits einmal übertragene Ermächtigungen, die zum Zeitpunkt der nächsten Haushaltsplanung noch nicht ausgeschöpft sind, sollten möglichst eingespart oder neu veranschlagt werden.

#### 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

##### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Linnich hat sich strategische Ziele zur Fördermittelakquise gesetzt, diese aber nicht einheitlich und verbindlich geregelt.

*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 **Stadt Linnich** führt die Fördermittelakquise in einer Mischform von zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung durch. Ein großer Teil der in Anspruch genommenen Förderprogramme fällt in den Zuständigkeitsbereich des Fachbereiches 4, Bauen und Planung. Hier hat die Stadt organisatorisch eine zentrale Stelle eingerichtet, die für den gesamten Fachbereich 4 das Fördermittelmanagement durchführt. Darüber hinaus verwalten weitere Fachabteilungen fachspezifische Förderprogramme, wie z. B. die Umsetzung der Förderung „Digitalpakt Schulen“ im Fachbereich 1. Die Akquise übernimmt jeweils der Fachbereich, in dem das Projekt fachlich angesiedelt ist. Die Verantwortlichkeit liegt bei den jeweiligen Fachbereichsleitungen.

Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nutzen regelmäßig Newsletter, Förderrundbriefe und Webseiten von Fördergebern zur Fördermittelrecherche. Ebenso erhalten und sichten die Mitarbeitenden die Mitteilungsdienste und Schnellbriefe des Städte- und Gemeindebundes. Unterstützend werden auch Informationen von Förderbanken eingeholt. Externe Beratungen nimmt die Stadt derzeit nicht in Anspruch.

Im Fachbereich 4 sind zwei Förderanträge bisher gescheitert, weil das Kontingent für die beantragten Fördermittel bereits ausgeschöpft war. Alle weiteren Förderanträge wurden bewilligt. Die Begleitung und Beratung der Fördergeber wird von der Stadt Linnich als sehr positiv bewertet. Aus Sicht der Verwaltung ist die Antragsfrist für Förderprogramme jedoch teilweise zu kurz. Dennoch versuchten die Mitarbeitenden, möglichst Fördermittel zu generieren und hierzu alle

notwendigen Vorbereitungen zu treffen und ggf. erforderliche Beschlüsse herbeizuführen. Ein höherer Bearbeitungsaufwand ergibt sich teilweise dadurch, dass die Förderantragsverfahren nicht vollständig digitalisiert ablaufen. Einige Fördergeber verlangen die Unterlagen nicht nur digital, sondern auch in Papierform. Hier fehlt es noch an standardisierten Antragsprozessen bei den Fördergebern.

Die Stadt hat ihre strategischen Vorgaben und Ziele zur Fördermittelakquise bisher nicht verbindlich geregelt und hierzu auch keine Standards oder Prozesse vorgegeben. Grundsätzlich generieren die Fachabteilungen in den Bereichen Förderprogramme, in denen die Stadt zukünftig ohnehin investiv oder konsumtiv tätig werden muss. Die Förderfähigkeit geplanter Maßnahmen wird somit regelmäßig geprüft. Zudem nimmt die Stadt gezielt Förderprogramme in Anspruch, um die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten zu senken. Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte u.a. folgende Punkte beinhalten:

- strategische Vorgaben, wie z. B. die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung von Maßnahmen,
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse,
- standardisierte Verfahren und Dokumentation der Projekte und
- Informationsaustausch mit den anderen Fachbereichen über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen),

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe, Zuständigkeiten und Standards sollten verbindlich festgelegt werden.

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Linnich hat im Fachbereich 4 ein zentrales Fördermittelcontrolling etabliert und ein Berichtswesen eingerichtet. Auf gesamtstädtischer Ebene bestehen diesbezüglich noch Handlungsmöglichkeiten.

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

Die **Stadt Linnich** hat im Fachbereich 4 ein zentrales Fördercontrolling eingerichtet. Die übrigen Fachbereiche bewirtschaften und steuern ihre Förderprojekte dezentral. Grundsätzlich sind die zuständigen Fachbereiche selbst dafür verantwortlich, dass Auflagen und Bedingungen aus Förderbescheiden realisiert und Fristen eingehalten werden. Ebenso sind diese für den Abruf der Fördermittel, die Dokumentation der Projektumsetzung und das Erstellen der Verwendungsnachweise zuständig.

Die Fördermittelmanagerin im Fachbereich 4 plant, steuert und kontrolliert die Fördermaßnahmen des Fachbereiches. Hierzu führt sie in einer zentralen Datei eine entsprechende Übersichtsliste zu den wesentlichen Eckpunkten des jeweiligen Förderprojektes bzw. Förderbescheids. Sie erfasst z. B. Auflagen und Bedingungen, Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise sowie die Gesamtkosten und Gesamtfördersumme. Zur Dokumentation wird je Projekt ein Förderordner in Papierform sowie eine elektronische Datei geführt.

Die Fördermittelmanagerin informiert die Verantwortlichen im Fachbereich 4 regelmäßig in Aktenvermerken über den jeweiligen Sachstand, anstehende Fristen, Mittelabrufe und Zeitpläne usw. Im Entscheidungsfall erhalten die politischen Gremien eine Kostenübersicht über den Stand der aktuellen Fördermaßnahmen. Nach eigener Einschätzung werden die Fördermittel rechtzeitig abgerufen und die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt. Selten kam es bisher zu Rückforderungen der Fördermittel.

Die Fördermittelmanagerin berichtet der Verwaltungsleitung, der Kämmerei und dem Tief- und Hochbauamt regelmäßig über aktuelle Förderanträge und laufende Fördermaßnahmen des Fachbereiches 4. Auch die politischen Gremien werden regelmäßig informiert. Die Berichtstermine werden individuell je nach Projektstand und Fristen zum Mittelabruf festgelegt. In der Regel wird mindestens dreimal jährlich eine entsprechende Übersicht aufbereitet und weitergegeben, orientiert an den Fristen zum Mittelabruf und Rechnungsvorlage.

Eine fachbereichsübergreifende, zentrale Datei oder Datenbank steht noch nicht zur Verfügung, so dass ein gesamtstädtischer Überblick über alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen fehlt. Eine zentrale Datei, in der die Daten aller Fördermaßnahmen erfasst und der Projektverlauf nachgehalten werden können, erleichtert insbesondere die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen. Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen können so schneller erkannt werden. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern.

Langfristig sollte die Stadt ein Fördercontrolling und ein förderbezogenes Berichtswesen für die gesamte Verwaltung einrichten, um sich einen Überblick über alle Förderprojekte zu verschaffen. Die praktische Umsetzung kann weiter in den Händen der Fachbereiche liegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte sich einen gesamtstädtischen Überblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte sie – analog zum Controlling im Fachbereich 4 - ein Fördercontrolling für die gesamte Verwaltung einrichten. Auf dieser Basis sollte die Stadt ihr Berichtswesen ausbauen und standardisieren. Die Entscheidungsträger sollten weiterhin regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Förderprojekte informiert werden.

## 1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Linnich hat Regelungen zum Kreditmanagement getroffen, diese aber noch nicht schriftlich fixiert.

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

#### Kreditportfolio Linnich zum 31. Dezember 2021

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	15.110
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	24.248
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	0,00
Anzahl der Kreditverträge (davon vier im Rahmen des Programms „Gute Schule 2020“)	32,00
Anzahl Kreditgeber	7,00

Die **Stadt Linnich** verfolgt nach Aussage der Kämmerei das primäre Ziel, bei der Aufnahme von Krediten die Belastungen durch Zinsaufwendungen möglichst gering zu halten. Zudem soll die Liquidität bzw. Zahlungsfähigkeit der Stadt jederzeit sichergestellt werden. Die Aufnahme von Investitionskrediten erfolgt maßnahmenbezogen. Die Laufzeit je nach Konditionen orientiert sich an der Abschreibungsdauer des finanzierten Vermögensgegenstandes. Kontinuierlich setzt sich die Kämmerei mit Zinsänderungsrisiken oder Refinanzierungsrisiken auseinander. Eine Abstimmung mit dem Rat erfolgt im Rahmen der Haushaltsplanung.

Im Vorfeld einer geplanten Kreditaufnahme holt die Stadt Linnich circa zwölf Angebote von Banken, Sparkassen und verschiedenen Vermittlern ein. Im Vorfeld werden Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt und die Zinsmeinung dokumentiert. Die Ausschreibung übernimmt die Kämmereileitung in Abstimmung mit dem Kämmerer. Die Unterzeichnung der Geldhandelsbestätigung erfolgt durch die Bürgermeisterin und den Kämmerer.

Die Angebote umfassen Angaben zu dem gewünschten Darlehensbetrag, der anschließenden Tilgung und zur Wertstellung. Hierbei werden verschiedene Zinsbindungszeiträume abgefragt. Die Stadt achtet hierbei auf eine ausgewogene Struktur ihres Kreditportfolios und führt eine Bieterliste. Sofern bei der Ausschreibung Makler einbezogen werden, achtet die Kämmerei nach eigener Aussage darauf, dass keine Vermittlungsprovision bzw. Vergütung zu leisten ist.

Die jeweilige Kreditaufnahme erfolgt nach Ausschreibung anhand des besten Verhältnisses zwischen Zins und Laufzeit. Die Entscheidungsfindung zur Kreditaufnahme unter Beachtung der ausreichenden Kreditermächtigung wird schriftlich bei dem abgeschlossenen Darlehensvertrag hinterlegt.

Endet die Zinsbindungsfrist nutzt die Stadt Linnich auch die Möglichkeit zur Umschuldung. Den Einsatz von Zinsderivaten oder Krediten in fremder Währung hat die Stadt bisher für sich abgeschlossen.

Die Stadt Linnich nutzt zur Verwaltung ihrer Kredite eine Software als Darlehensverwaltung. Über das Programm können sämtliche Zahlungsströme (Zinsen, Tilgungsleistungen usw.) verwaltet werden. Dadurch ist die Stadt in der Lage, adhoc Auskunft über den Bestand ihrer Investitions-

und Liquiditätskrediten zu geben. Auch zukünftige Kreditaufnahmen mit voraussichtlichen Zahlungsströmen sind hierüber planbar.

In unterjährigen Finanzberichten informiert die Kämmerei im Finanz- und Personalausschuss auch über die aktuelle Kreditsituation. Primär wird in diesem Zusammenhang über Änderungen im Zinsbereich berichtet.

Die Stadt Linnich hat ihre Ziele und Grundsätze für das Kreditmanagement und damit verbundene Prozesse noch nicht schriftlich geregelt. Sie sollte diesbezüglich einen verbindlichen Handlungsrahmen festlegen z. B. in einer Dienstanweisung oder Richtlinie.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte in einer Richtlinie oder Dienstanweisung den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Diese Vorgaben sollten im Stadtrat beschlossen werden.

Die Stadt Linnich kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen 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 die Stadt Linnich in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>13</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>14</sup>

**1.4.5.2 Anlagemanagement**

→ Die Stadt Linnich verfügt mit Ausnahme von Anteilen an den Kommunalen Versorgungsrücklagen der Rheinischen Versorgungskasse über keine Geldanlagen. Daher hat die Stadt bisher keine verbindliche Regelung zum Anlagemanagement getroffen.

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

**Geldmittel und –anlagen Linnich zum 31. Dezember 2021**

Kennzahlen	
Liquide Mittel in Tausend Euro	5.339
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0,00

<sup>13</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>14</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulden, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Kennzahlen	
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro (Anteile an den Kommunalen Versorgungsrücklagen Fonds der Rheinischen Versorgungskasse (KVR-Fonds))	340
Ausleihungen	0,00

Die **Stadt Linnich** hat zur Steuerung eines Anlageportfolios bisher keine verbindlichen Regelungen getroffen. Die Stadt hat bislang hiervon abgesehen, da sie selten Anlagen tätigt. Bei den Wertpapieren des Anlagevermögens handelt es sich vollständig um das Guthaben bei der Rheinischen Versorgungskasse (KVR-Fonds). Der KVR-Fonds wurde zur Deckung der Versorgungslasten für ausgeschiedene Beamte angelegt und wird von der Rheinischen Versorgungskasse treuhänderisch verwaltet. Liquide Mittel verbleiben auf den städtischen Geschäftskonten.

Eine Kommune sollte selbst dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Auf jeden Fall sollte der Wille des Stadtrates dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und welche Risiken die Verwaltung ggf. eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger.

Eine verbindliche Regelung zum Anlagemanagement sollte zumindest die Art der Finanzgeschäfte, den Geltungsbereich sowie Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse enthalten. Auch die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente sollte dann schriftlich geregelt werden (z. B. Einsatz von Derivaten). Weitere Mindestinhalte sind Regelungen zu den Prozessen, wie z. B. zur Angebotseinholung und -auswertung, zur Dokumentation und zu Kontroll- und Berichtspflichten. Außerdem könnten Vorgaben zu Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>15</sup> getroffen werden. Zum Geltungsbereich der Regelung sollte auch die Mehrheitsbeteiligung der Stadt Linnich gehören. Zudem sollte die Stadt langfristig wesentliche Anlageziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Solche Ziele können sein:

- Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen,
- Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken,
- Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind oder
- Vorrang von Investitionsfinanzierung vor einer Geldanlage.

Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die die Stadt Linnich als Vorlage heranziehen kann. Vorgaben zum Anlagemanagement können mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden.

<sup>15</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.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Steigende Belastungen aus sozialen Pflichtaufgaben engen den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein und erschweren den Haushaltsausgleich.	55	E1	Um langfristig eigene Handlungsspielräume zu erhalten, sollte die Stadt Linnich an bisherige Konsolidierungserfolge anknüpfen und weitere Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten. Kommunale Aufgaben sollten weiterhin hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit überprüft und Standards regelmäßig kritisch überprüft werden.	56
F2	Die Stadt Linnich befindet sich in der ersten Jahreshälfte zumeist in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird. Auch bei der Auf- und Feststellung des Jahresabschlusses kommt es zu erheblichen Verzögerungen. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung werden durch unterjährige Finanzberichte über aktuelle Entwicklungen informiert. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten.	57	E2	Die Haushaltsplanberatungen sollten so frühzeitig erfolgen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gewährleistet wird und eine vorläufige Haushaltsführung möglichst nicht eintritt. Zudem sollte die Stadt gezielt darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse fristgerecht auf- und festgestellt werden. Zur Optimierung der unterjährigen Finanzberichte könnten diese visuell oder tabellarisch aufbereitet und die Stichtage erneut auf beide Jahreshälften verteilt werden.	59
F3	Die Stadt Linnich hat entgegen § 22 KomHVO noch keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen schriftlich festgelegt.	59	E3	Die Stadt Linnich sollte Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen festlegen und in einer Dienstanweisung oder Richtlinie regeln. Alternativ besteht die Möglichkeit, Grundsätze gem. § 22 KomHVO in der Haushaltssatzung zu regeln.	60
F4	Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen übersteigen oftmals jährlich den Haushaltsansatz. Es gelingt der Stadt Linnich bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen.	60	E4	Die Stadt Linnich sollte investive Auszahlungen nur dann im Haushaltsplan veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind. Bereits einmal übertragene Ermächtigungen, die zum Zeitpunkt der nächsten Haushaltsplanung noch nicht ausgeschöpft sind, sollten möglichst eingespart oder neu veranschlagt werden.	63

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Linnich hat sich strategische Ziele zur Fördermittelakquise gesetzt, diese aber nicht einheitlich und verbindlich geregelt.	63	E5	Die Stadt Linnich sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe, Zuständigkeiten und Standards sollten verbindlich festgelegt werden.	64
F6	Die Stadt Linnich hat im Fachbereich 4 ein zentrales Fördermittelcontrolling etabliert und ein Berichtswesen eingerichtet. Auf gesamtstädtischer Ebene bestehen diesbezüglich noch Handlungsmöglichkeiten.	64	E6	Die Stadt Linnich sollte sich einen gesamtstädtischen Überblick über ihre Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte sie – analog zum Controlling im Fachbereich 4 - ein Fördercontrolling für die gesamte Verwaltung einrichten. Auf dieser Basis sollte die Stadt ihr Berichtswesen ausbauen und standardisieren. Die Entscheidungsträger sollten weiterhin regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Förderprojekte informiert werden.	65
F7	Die Stadt Linnich hat Regelungen zum Kreditmanagement getroffen, diese aber noch nicht schriftlich fixiert.	65	E7	Die Stadt Linnich sollte in einer Richtlinie oder Dienstanweisung den Handlungsrahmen, Verantwortlichkeiten und das Verfahren bei Kreditaufnahmen verbindlich regeln. Diese Vorgaben sollten im Stadtrat beschlossen werden.	67

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

Kennzahlen	Linnich 2015	Linnich aktuell	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	87,27	104	86,55	101	104	108	121	70
Eigenkapitalquote 1	15,95	14,01	-6,40	23,95	34,53	43,93	70,88	70
Eigenkapitalquote 2	49,09	52,20	20,76	60,31	68,36	75,65	86,50	70
Fehlbetragsquote	20,39	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Linnich 2015	Linnich aktuell	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	49,53	48,97	6,18	30,57	36,77	44,46	57,70	70
Abschreibungsintensität	9,29	10,24	4,90	8,41	9,28	10,99	14,07	69
Drittfinanzierungsquote	45,78	53,51	37,16	55,30	62,04	71,01	87,20	65
Investitionsquote	17,89	152	49,95	107	137	208	553	69
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	70,33	77,41	62,00	88,15	96,56	102	121	69
Liquidität 2. Grades	17,83	264	7,77	63,66	125	232	3.328	69
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	./.		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,14	2,24	0,18	4,12	6,29	10,73	29,24	69
Zinslastquote	1,52	0,89	0,00	0,26	0,65	1,26	5,37	70
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuerquote	62,41	69,64	29,78	50,54	58,21	67,24	76,46	69
Zuwendungsquote	9,95	7,43	7,43	13,05	16,57	24,47	44,31	68
Personalintensität	17,03	15,59	11,18	16,45	17,73	20,43	26,46	70
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,13	8,09	8,09	15,43	17,66	21,10	28,78	70
Transferaufwandsquote	55,20	58,40	33,29	41,05	45,48	48,11	59,81	70

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) Linnich in Tausend Euro 2017 bis 2021**

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
<b>Jahresergebnis in Tausend Euro</b>	-2.495	-3.413	-1.566	2.363	1.495	-723
Gewerbsteuern	9.915	11.786	9.922	16.028	13.540	12.238
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	5.885	6.183	6.387	6.102	6.646	6.241
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	945	1.226	1.359	1.491	1.475	1.299
Schlüsselzuweisungen	0,00	0,00	268	570	0,00	168
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	1.018	1.526	1.177	1.512	939	1.234
... davon Kompensationsleistungen	573	586	613	535	605	./.
....davon Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0,00	0,00	0,00	307	0,00	./.
....davon Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	445	940	564	671	334	./.
<b>Summe der Erträge</b>	<b>17.763</b>	<b>20.721</b>	<b>19.113</b>	<b>25.702</b>	<b>22.601</b>	<b>21.180</b>
Solidaritätsumlage	96	0	0	0	0	./.
Allgemeine Kreisumlage	7.590	8.834	7.338	7.752	7.472	7.798
Steuerbeteiligungen	1.488	1.596	1.176	1.028	883	1.234
...davon Gewerbesteuerumlage	760	818	643	1.028	883	./.
.. davon Finanzierungsbeteiligung Fonds Dt. Einheit	727	778	533	0,00	0,00	./.
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>9.174</b>	<b>10.430</b>	<b>8.515</b>	<b>8.780</b>	<b>8.356</b>	<b>9.032</b>
<b>Saldo</b>	<b>8.589</b>	<b>10.290</b>	<b>10.598</b>	<b>16.922</b>	<b>14.245</b>	<b>12.148</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Linnich in Tausend Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	22.020	19.557	16.144	14.566	16.929	18.469
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>22.020</b>	<b>19.557</b>	<b>16.144</b>	<b>14.566</b>	<b>16.929</b>	<b>18.469</b>
Sonderposten für Zuwendungen	23.145	24.312	25.559	31.131	34.102	36.671
Sonderposten für Beiträge	16.134	15.638	15.266	14.715	14.206	13.686
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>61.299</b>	<b>59.507</b>	<b>56.969</b>	<b>60.413</b>	<b>65.237</b>	<b>68.826</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>116.560</b>	<b>115.966</b>	<b>114.785</b>	<b>121.640</b>	<b>128.694</b>	<b>131.857</b>

**Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Linnich in Tausend Euro 2016 bis 2021**

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	39.193	40.240	41.274	43.921	42.625	42.273
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0
./ Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	58	43	38	53	43	149
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	309	319	12	67	51	166
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>39.444</b>	<b>40.5164</b>	<b>41.249</b>	<b>43.935</b>	<b>42.633</b>	<b>42.290</b>

\*Stadtentwicklungs- und Dienstleistungsgesellschaft der Stadt Linnich mbH

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Jahresergebnisse</b>	<b>3.136</b>	<b>-2.495</b>	<b>-3.413</b>	<b>-1.566</b>	<b>2.363</b>	<b>1.495</b>	<b>-1.861</b>	<b>-1.887</b>	<b>3.650</b>	<b>3.382</b>	<b>-1.280</b>
Gewerbesteuern	12.706	9.915	11.786	9.922	16.028	13.540	13.100	7.700	10.805	11.551	12.048
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.564	5.885	6.183	6.387	6.102	6.646	6.494	7.150	7.465	7.943	8.341
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	759	945	1.226	1.359	1.491	1.475	1.240	1.319	1.387	1.432	1.461
Schlüsselzuweisungen	1.351	0,00	0,00	268	570	0,00	0,00	33	3.568	3.641	3.832
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	873	1.018	1.526	1.177	1.512	939	645	753	730	776	797
<b>Summe der Erträge</b>	<b>21.253</b>	<b>17.763</b>	<b>20.721</b>	<b>19.113</b>	<b>25.702</b>	<b>22.601</b>	<b>21.479</b>	<b>16.956</b>	<b>23.955</b>	<b>25.343</b>	<b>26.479</b>
Steuerbeteiligungen	1.966	1.488	1.596	1.176	1.028	883	859	499	700	749	781
Allgemeine Kreisumlage	6.856	7.590	8.834	7.338	7.752	7.472	8.378	8.289	8.289	8.666	9.072
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>8.823</b>	<b>9.174</b>	<b>10.430</b>	<b>8.515</b>	<b>8.780</b>	<b>8.356</b>	<b>9.237</b>	<b>8.788</b>	<b>8.989</b>	<b>9.415</b>	<b>9.853</b>
<b>Saldo der Bereinigungen aus Erträgen und Aufwendungen</b>	<b>12.430</b>	<b>8.589</b>	<b>10.290</b>	<b>10.598</b>	<b>16.922</b>	<b>14.245</b>	<b>12.242</b>	<b>8.167</b>	<b>14.965</b>	<b>15.929</b>	<b>16.626</b>
Saldo der zu bereinigenden Sondereffekte	787	392	-273	-28,00	-740	607	823	6.514	4.419	4.359	0,00
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-10.081</b>	<b>-11.476</b>	<b>-13.431</b>	<b>-12.137</b>	<b>-13.819</b>	<b>-13.356</b>	<b>-14.926</b>	<b>-16.569</b>	<b>-15.735</b>	<b>-16.906</b>	<b>-17.907</b>
Abweichung zum Basisjahr absolut	0,00	-1.395	-3.350	-2.056	-3.738	-3.276	-4.846	-6.488	-5.654	-6.825	-7.826

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-10.081</b>	<b>-11.476</b>	<b>-13.431</b>	<b>-12.137</b>	<b>-13.819</b>	<b>-13.356</b>	<b>-14.926</b>	<b>-16.569</b>	<b>-15.735</b>	<b>-16.906</b>	<b>-17.907</b>
Teilergebnis Soziale Leistungen	853	-421	-806	-283	-1.061	-561	-961	-437	-173	-174	-174
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-630	-433	-715	-517	-215	-61,62	-152	-173	-562	-579	-614
Jugendamtsumlage (Aufwand)	3.584	4.381	5.486	4.778	5.704	6.423	7.749	8.402	8.134	8.504	8.902
<b>Summe Sozialleistungen</b>	<b>-3.361</b>	<b>-5.235</b>	<b>-7.007</b>	<b>-5.577</b>	<b>-6.980</b>	<b>-7.046</b>	<b>-8.862</b>	<b>-9.012</b>	<b>-8.869</b>	<b>-9.257</b>	<b>-9.691</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen</b>	<b>-6.720</b>	<b>-6.240</b>	<b>-6.424</b>	<b>-6.559</b>	<b>-6.839</b>	<b>-6.311</b>	<b>-6.064</b>	<b>-7.557</b>	<b>-6.866</b>	<b>-7.649</b>	<b>-8.216</b>
Abweichung zum Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	479	296	160	-120	409	655	-837	-146	-929	-1.497

## 2. Vergabewesen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Linnich im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

#### Vergabewesen

Die **Stadt Linnich** führt zeitnah eine neue Dienstanweisung für das Vergabewesen ein. In der neuen Dienstanweisung sind Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich und umfassend geregelt. Die Vergabedienstanweisung regelt nahezu vollumfänglich die Pflichten der zuständigen Abteilungen/Vertragsparteien. Die **Bearbeitung der Nachtragsverfahren** wird nicht eindeutig definiert. Hier sollte die Vergabedienstanweisung entsprechend angepasst werden.

Die Stadt Linnich ist seit dem Jahr 2006 Mitgesellschafterin der MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH. Ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto werden die Vergabeverfahren von **dieser interkommunalen zentralen Vergabestelle** abgewickelt. Im Unterschwellenbereich sind solche privatrechtlichen Gesellschaften nicht an die Vorgaben der kommunalen Vergabegrundsätze und damit nicht an öffentliches Vergaberecht gebunden. Bei Direktaufträgen durch die Stadtverwaltung wird das Thema **Korruptionsschutz** nicht ausdrücklich geregelt. Zum Schutz der Mitarbeitenden sollten verbindlich definierte Regelungen getroffen werden.

Die Stadt Linnich zentralisiert alle Bauaufträge im Bauamt. Hierdurch wird sichergestellt, dass Fachwissen gebündelt und Verfahrensabläufe professionalisiert werden.

Die Stadt Linnich hat das Thema Korruptionsprävention in einer Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten geregelt. Die Richtlinie ist aus dem Jahr 2008 und spiegelt nicht den aktuellen gesetzlichen Stand des Korruptionsbekämpfungsgesetzes wider. Eine gesetzlich vorgeschriebene **Gefährdungsanalyse** fand bislang nicht statt. Die Stadt Linnich hat im Rahmen dieser Prüfung zugesichert, eine Gefährdungsanalyse zeitnah durchzuführen.

Die Stadt hat bislang keine Regelungen über die Entgegennahme und Verwendung von **Sponsoringleistungen** getroffen. Gleichwohl nimmt sie Leistungen aus Sponsoring entgegen. Zu beachtende vertragliche Regelungen sollten in Form einer Dienstanweisung verbindlich niedergeschrieben werden.

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Linnich bei den **Abweichungen vom Auftragswert die höchste Abweichung im interkommunalen Vergleich**. Die Stadt sollte aufgrund der Vielzahl von Nachträgen ein zentrales Nachtragswesen einführen. Die Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.

Im Rahmen der Vergabeprüfung betrachtet die gpaNRW auch ausgewählte **Vergabemaßnahmen**. Die angeforderten Daten wurden elektronisch bereitgestellt. Die Dokumentation der zwei betrachteten Maßnahmen war transparent. Eine Maßnahme wurde nicht vollständig dokumentiert. Zum Schutz und im Eigeninteresse der Stadt sollte jede Vorgangsakte vollständig die Dokumentation der Maßnahmen beinhalten.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

## 2.3 Organisation des Vergabewesens

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

### 2.3.1 Organisatorische Regelungen

#### → Feststellung

Die Stadt Linnich wird kurzfristig die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen einführen. Danach werden die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich und umfassend geregelt. Lediglich die Regelungen zur Anwendung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sind veraltet.

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

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

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

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

Die **Stadt Linnich** plant zeitnah die aktuelle „Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Linnich“ einzuführen und die aus dem Jahr 1989 stammende Vergabedienstanweisung abzulösen. Über die Absicht der Einführung dieser Dienstanweisung

liegt eine schriftliche Bestätigung vor. Bestandteil der nachfolgenden Ausführungen sind die Inhalte der neuen Dienstanweisung, die uns im Entwurf vorliegt. In der neuen Dienstanweisung sind die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich und umfassend für alle Fachämter und auch alle eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt geregelt. Für Auftragsvergaben, die unterhalb der EU-Schwellenwerte liegen sowie Aufträge für Maßnahmen und Lieferungen, die mit Bundes- oder Landesmitteln oder sonstigen öffentlichen Mitteln gefördert werden, gelten die gesetzlichen Vorschriften sowie die entsprechenden Bedingungen und Auflagen aus den Bewilligungsbescheiden.

Die Funktion der zentralen Vergabestelle wird durch die MILAN Kommunale Dienstleistungsgesellschaft mbH ausgeführt. Die Stadt Linnich sowie die Gemeinden Aldenhoven, Inden, Merzenich und Niederzier sind Gründungsmitglieder der MILAN. Hierfür wurde im Januar 2004 ein Gesellschaftsvertrag geschlossen. Die neue Dienstanweisung regelt zusätzlich, dass bei „MILAN-Vergabeverfahren“ (vereinfachte Vergabeverfahren) die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A (VOB/A) und die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) nicht angewendet werden.

Die Stadt Linnich hat in der Dienstanweisung in Punkt „5. Interkommunale Vergabestelle“ geregelt, dass alle Vergabeverfahren ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto über die zentrale Vergabestelle MILAN abzuwickeln sind. Eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung ist bei Vergaben durch die MILAN mbH dadurch sichergestellt, dass die MILAN als Auftraggeber agiert. Im Anhang zur Dienstanweisung wird tabellarisch aufgelistet, wer welche Schritte des Vergabeverfahrens durchführt (z. B. Bedarfsstelle oder Vergabestelle). Die genaue Festlegung erleichtert den Beteiligten die Durchführung der Vergabeverfahren.

Durch die Gründung der Milan KD mbH unterliegen Vergaben, die im Auftrag der Stadt durch die Milan KD ausgeführt werden, nicht dem Vergaberecht für Vergaben im Unterschwellenbereich (UVgO). Die Dienstanweisung Vergabeverfahren regelt aber, dass Vergabeverfahren soweit wie möglich auf das gängige Recht abzustimmen sind.<sup>16</sup> Mit der Ausgliederung der Vergabeverfahren verspricht sich die Stadt Linnich, das Know-How bei Vergaben zu bündeln und Kostenvorteile zu generieren. Kostenvorteile können beispielsweise darin liegen, dass Vergaben schneller durchgeführt werden und bestenfalls mehr Angebote auf Ausschreibungen eingehen, da die Firmen eine deutliche Zeitersparnis haben, weil sie die Formalitäten der Vergabeverfahren in Teilen außer Acht lassen können. Der Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren bereits versucht, die bestehenden Rahmenbedingungen des Vergaberechts teilweise flexibler zu gestalten. So haben öffentliche Auftraggeber inzwischen die Möglichkeit, Aufträge bis zu einem Auftragsvolumen von 25.000 Euro netto als Direktaufträge zu vergeben. Die Dienstanweisung der Stadt verweist ebenfalls auf diese Regelung.

Im Oberschwellenbereich gilt eine solche Ausnahme nicht. § 99 Nr. 2 GWB sieht vor, dass auch juristische Personen des privaten Rechts öffentliche Auftraggeber sind, wenn sie im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen und überwiegend öffentlich finanziert sind. Bei Vergaben im Oberschwellenbereich muss sich daher auch die Milan KD mbH an das Vergaberecht halten.

<sup>16</sup> Vgl. Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Linnich, Ziffer 1.5

Für alle Vergaben fungiert die zentrale Vergabestelle MILAN als Ansprechpartner. Sofern Vergaben mit öffentlichen Fördergeldern subventioniert werden, erfolgen die Veröffentlichung und die originäre Vergabe ebenfalls durch die Milan, wohl auf Namen und Rechnung der Stadt Linnich. In der neuen Dienstanweisung sind die Fälle hinterlegt, in denen die Stadt die Vergabeverfahren selber durchführen kann. Möglich sind Direktvergaben bis 25.000 Euro netto, wenn zum Beispiel eine dringliche Leistung benötigt wird. Die Stadt Linnich führt in der Praxis mindestens eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb durch. Hierbei werden drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Dies stellt sicher, dass der Wettbewerb nicht eingeschränkt wird und gewährleistet der Stadt, dass das wirtschaftlichste Angebote ausgewählt werden kann. In der Praxis gibt es Regelungen wie die Auftragsvergabe und die Auftragsausführung getrennt werden. Die Auftragsvergabe erfolgt durch die Bürgermeisterin und den Beigeordneten. Die Auftragsausführung bei Bauaufträgen obliegt dem Bauamt. Die aktuelle Dienstanweisung enthält keine Regelungen, wie der Korruptionsschutz für die Mitarbeitenden bei diesen Vergaben sichergestellt werden kann.

Über die Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse des Rates der Stadt Linnich wird für Vergaben, welche die im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel um über 20.000,00 Euro übersteigen, sichergestellt, dass der Bau- und Liegenschaftsausschuss über diese entscheidet. Über diesen Mechanismus wird allerdings nur ein Teilbereich der Direktaufträge bzw. Nachträge abgedeckt.

→ **Empfehlung**

Die aktuelle Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Linnich sollte Regelungen enthalten, wie Korruptionsschutz bei Direktaufträgen für die Mitarbeitenden sichergestellt wird. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens sollte vollumfänglich sichergestellt sein. Dies beinhaltet zusätzliche Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip.

Ein wesentlicher Aspekt im Zusammenhang mit Vergaben ist der Korruptionsschutz. Der Gesetzgeber hat dies im Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) NRW geregelt. Generell ist das KorruptionsbG auch auf juristische Personen des privaten Rechts anzuwenden. Die Stadt Linnich hat entsprechend in der Dienstanweisung Vergabewesen an mehreren Stellen geregelt, dass das KorruptionsbG NRW entsprechende Anwendung findet. Die letzte Änderung des KorruptionsbG wurde zum 01. Juni 2022 umgesetzt. Die aktuelle Dienstanweisung Vergabewesen berücksichtigt diese Änderungen noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung Vergabewesen sollte angepasst werden und auf die aktuellen gesetzlichen Grundlagen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes verweisen.

### 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>17</sup>

→ **Feststellung**

In der Stadt Linnich erfolgt keine regelmäßige und unabhängige Prüfung der eigenen Vergaben.

*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>18</sup> Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge<sup>19</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 öffentlichen Verwaltungen sind haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit zu erfüllen (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). So ist es Ziel, die beste Leistung bzw. das beste Produkt für den günstigsten Preis zu erhalten. Diese Vorgehensweise stellt sicher, möglichst wenig Steuergelder für die Einkäufe bzw. Maßnahmen der Kommune aufzuwenden.

Damit der erforderliche Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet, steckt das Vergaberecht den Rahmen für die Vergabeverfahren und für dessen Abwicklung ab. Es besteht aus einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben, wie bereits die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel 2.3.1 dieses Berichtes belegen. EU-weite und nationale Rechtsnormen sind dabei zu beachten.

Dieses umfassende Rechtsgebiet ist besonders in den vergangenen Jahren einer hohen Änderungsdynamik unterworfen. Dieser Umstand erschwert es den mit den Vergaben beauftragten Bediensteten, die Vergabeverfahren rechtskonform abzuwickeln. Häufig werfen die Verfahren Rechtsfragen auf, die weitere rechtliche Beratungen erfordern. Eine Möglichkeit der Unterstützung besteht darin, die Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren mit einzubeziehen.

Die **Stadt Linnich** hat keine Rechnungsprüfung eingerichtet. Regelungen bzw. Verfahrensabläufe sind entsprechend nicht definiert. Aus Sicht der gpaNRW ist eine Prüfung des Vergabewesens auch aus Gründen der Korruptionsprävention und zur Sicherstellung eines rechtssicheren und wirtschaftlichen Vergabewesens dringend angeraten. Dies betrifft vor allen Dingen die Vergaben, welche die Stadt als Direktaufträge vergibt. Für die Rechnungsprüfung kann die Stadt beispielsweise eine der Wahlmöglichkeiten des § 101 der Gemeindeordnung NRW nut-

<sup>17</sup> Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>18</sup> Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

<sup>19</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.

zen. Sie kann z. B. einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen. Die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit gelten dabei entsprechend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte einheitliche und rechtssichere eigene Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention und zur Sicherstellung eines rechtssicheren und wirtschaftlichen Vergabewesens. Die Stadt sollte daher die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 der GO NRW prüfen.

Soweit künftig eine Vergabepfung eingerichtet wird, sollten aus Sicht der gpaNRW folgende Regelungen in eine Dienstanweisung aufgenommen werden:

- Beabsichtigte Vergaben sollten der prüfenden Stelle angezeigt werden. Die Kommune kann ggf. festlegen, ab welchem Wert eine Vergabe der prüfenden Stelle angezeigt werden soll. Weiter sollten Regelungen vorhanden sein, welche Unterlagen vorzulegen sind (z.B. Kalkulation über den geschätzten Auftragswert, Vermerk über die Wahl der Vergabeart).
- Vor Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch die prüfende Stelle durchzuführen. Es ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nachdem die prüfende Stelle der anstehenden Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob die prüfende Stelle bei der Submission und/oder bei Abnahmetermenin von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass die prüfende Stelle über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und sich vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten zumindest der prüfenden Stelle angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind der prüfenden Stelle unverzüglich anzuzeigen.

## 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 Stadt Linnich hat im Jahr 2008 die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten eingeführt. Die gpaNRW sieht Optimierungsbedarf hinsichtlich einiger gesetzlicher Änderungen.

*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>20</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.*

Die **Stadt Linnich** hat die Korruptionsprävention in der Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten festgelegt. Die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten stammt aus dem Jahr 2008. Seit diesem Zeitpunkt wurde keine Aktualisierung mehr vorgenommen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte die bestehende Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten aktualisieren und auf den nunmehr gültigen Rechtsstand bringen.

Die gpaNRW stellt allen Kommunen auf der eigenen Homepage<sup>21</sup> die Musterdienstanweisung Korruptionsprävention zur Verfügung. Diese kann auf die individuellen Bedarfe der jeweiligen Kommune angepasst werden.

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für den Anzeigenden regelmäßig eine große Hemmschwelle bei der Meldung von Verdachtsmomenten sowie eine große Belastung dar. Um den Bediensteten die Hemmschwelle zur Meldung von Verdachtsfällen möglichst zu nehmen und damit die Belastung zu nehmen, sollten bei der Kommune Verhaltensregeln für den Verdachtsfall vorhanden sein. Die Stadt Linnich hat in ihrer Richtlinie keine Regelungen getroffen, wie in Verdachtsfällen zu verfahren ist.

<sup>20</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

<sup>21</sup> vgl. gpaNRW im Internet, <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstanweisung-korruptionspraevention>, Stand 15. Mai 2023

→ **Empfehlung**

Die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten sollte Regelungen enthalten, wie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Verdachtsfälle melden können.

Korruptionsprävention und -bekämpfung ist grundsätzlich Angelegenheit des Hauptverwaltungsbeamten bzw. der Hauptverwaltungsbeamtin. Dazu kann er oder sie sich eines oder einer Beauftragten nach Nummer 7 des Anti-Korruptionserlasses<sup>22</sup> bedienen. Diese sind Ansprechpersonen für alle korruptionsrelevanten Themen sowie die gesetzlich vorgesehenen Veröffentlichungen. Darüber hinaus sind sie zuständig für die hausinterne Beratung und Sensibilisierung zur Korruptionsprävention. Sie sind verantwortlich für die Durchführung und regelmäßige Evaluierung der Schwachstellenanalyse. Ihnen kann eine Stellvertretung zur Seite gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte die Einrichtung einer Stelle eines oder einer Anti-Korruptionsbeauftragten prüfen und sich bei der Umsetzung am Anti-Korruptionserlass orientieren.

Ein wesentlicher Aspekt im Rahmen der Korruptionsprävention sind Regelungen über die Annahme von Vergünstigungen. Die Stadt Linnich hat diesen Sachverhalt in der Richtlinie geregelt. Unter Punkt 6 „Festlegung tolerablen Verhaltens“ wird beschrieben, dass Barleistungen nicht angenommen werden dürfen und diese eindeutig zurückgewiesen werden müssen. Die Richtlinie regelt im speziellen noch den Umgang mit Belohnungen und Geschenke bis zur einer Wertgrenze von 15 Euro. In diesen definierten Beispielen gilt die Annahme durch die Stadtverwaltung als genehmigt. Hierrunter fällt beispielsweise die Annahme von Werbeartikeln wie Kugelschreiber. In jedem Fall ist der Vorgesetzte über die angenommenen beziehungsweise angebotenen Geschenke zu informieren, auch wenn die Wertgrenze von 15 Euro unterschritten ist. Hierdurch schafft die Verwaltung Transparenz. Die gpaNRW befürwortet eine solche Regelung.

In der Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten werden keine besonders korruptionsanfälligen Bereiche dargestellt. Die Stadt hat bislang keine Gefährdungsanalyse über mögliche Schwachstellen nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG durchgeführt. Um die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in einer Kommune individuell zu ermitteln, bietet sich das Instrument der Schwachstellenanalyse an. Diese sollte zur Ermittlung der korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderen Anlässen durchgeführt werden. Mit der Einbeziehung der Bediensteten können sich diese aktiv in die Korruptionsprävention einbringen. Gleichzeitig findet eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt.

Mit einer solchen Schwachstellenanalyse können folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?

<sup>22</sup> vgl. Ministerialblatt, Ausgabe 2022 Nr. 44, Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti Korruptionserlass) vom 09. Dezember 2022, Nr. 7 Antikorruptionsbeauftragte

- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen/Nachbarkommunen Korruptionsfälle bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden).

Das KorruptionsbG verpflichtet die öffentlichen Stellen nach § 10 Abs. 2, ihre korruptionsgefährdeten und die besonders gefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte zeitnah eine Schwachstellenanalyse durchführen und die gewonnenen Erkenntnisse in der Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten berücksichtigen. Sie sollte dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Darin können ebenfalls die mittels einer Schwachstellenanalyse festgestellten korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsprozesse der Stadt aufgenommen werden.

Im Rahmen der Ergebnisbesprechung wurde der Sachverhalt der fehlenden Schwachstellenanalyse besprochen. Die Stadt Linnich hat folgende Stellungnahme hierzu abgegeben:

Die Stadt Linnich bestätigt, die notwendige Schwachstellenanalyse nach § 10 Abs. 2 KorruptionsbG unter Einbeziehung der eigenen Bediensteten zeitnah nachzuholen.

Nach § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen.

Die schriftliche Auskunft muss folgende Sachverhalte beinhalten:

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

Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt) jährlich zu veröffentlichen.

Die Stadt Linnich kommt den Anforderungen des § 7 KorruptionsbG NRW über die Internetseite der Stadt sowie dem Ratsinformationssystem nach. Hier befinden sich Hinweise, dass interessierte Bürger diese Informationen nach Terminvereinbarung zu den Öffnungszeiten des Rathauses einsehen können. Das hier beschriebene Vorgehen der Stadt ist rechtskonform.

Viele Kommunen setzen die Vorgabe zur Veröffentlichung mittlerweile digital um. Dazu stellen sie die Angaben zu den Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Gremienmitglieder im Ratsinformationssystem zur Verfügung. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte der Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG über das Ratsinformationssystem nachkommen. Die Stadt kann dadurch die Transparenz verbessern und zusätzlich bürgerfreundlich agieren.

Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW besteht die Pflicht der Bürgermeisterin/ des Bürgermeisters, ihre/seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG vor Übernahme ihrer/seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen.

Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG sind:

- die Übernahme eines Nebenamtes,
- die Übernahme einer Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit, zur Mitarbeit in einem Gewerbebetrieb oder zur Ausübung eines freien Berufes und
- der Eintritt in den Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder in ein sonstiges Organ einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens, soweit diese einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, sowie zur Übernahme einer Treuhänderschaft.

Solche Nebentätigkeiten sind durch den Bürgermeister/ die Bürgermeisterin auch nach Eintritt in den Ruhestand innerhalb von fünf Jahren anzuzeigen.

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

Die Aufstellung nach § 53 LBG muss folgende Inhalte beinhalten:

- die Funktion der Nebentätigkeit (z.B. Aufsichtsrat, Beirat)
- Name der Gesellschaft, des Vereins o.ä.,
- die Höhe der Vergütung.

Die Stadt Linnich kommt der Verpflichtung aus dem § 8 KorruptionsbG jährlich nach. In der Erklärung über die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse werden alle Mitgliedschaften/Nebentätigkeiten veröffentlicht. Die Erklärung ist im Ratsinformationssystem hinterlegt und somit für jedermann einsehbar.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie<sup>23</sup> war der Bund bis zum 17. Dezember 2021 verpflichtet, die EU-Regelung in nationales Recht umzusetzen. Die rechtliche Änderung bietet den Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Der Bundestag verabschiedete am Donnerstag, dem 11. Mai 2023 das Hinweisgeberschutzgesetz mit den Änderungsvorschlägen des Vermittlungsausschusses; der Bundesrat stimmte am Freitag, dem 12. Mai 2023 dem Gesetzesentwurf zu.

Mit der Zustimmung des Bundesrates ist das parlamentarische Verfahren abgeschlossen. Am 02. Juni 2023 wurde das Gesetz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Für Kommunen ist das nationale HinSchG (Bundesgesetz) jedoch nicht unmittelbar rechtlich relevant ist. Dafür bedarf es eines entsprechenden Landesgesetzes. Das AG HinSchG NRW liegt inzwischen als Entwurf vor. Ist aber noch nicht in Kraft getreten. Somit sind die Kommunen derzeit noch nicht verpflichtet interne Meldestellen nach § 2 des nationalen Hinweisgeberschutzgesetzes einzurichten und zu betreiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Ein Hinweisgebersystem muss hierzu in der Stadtverwaltung implementiert werden. Zusätzlich müssen Abläufe definiert werden, wie vertraulich mit den Hinweisen umzugehen ist.

## 2.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Linnich hat bislang keine Regelungen über die Entgegennahme von Sponsoringleistungen getroffen.

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

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

*Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.*

Die **Stadt Linnich** hat bislang keine verbindlichen Regelungen getroffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht. Die Stadt erhält, laut eigener Aussage, geringfügige Sponsoringleistungen. Im Regelfall werden Sponsoringleistungen angenommen, wenn zeitlich befristete Veranstaltungen in der Stadt durchgeführt werden. Laut Aussage der Stadt werden bzw. wurden die bisherigen Sponsoringverträge befristet geschlossen. Das mögliche entstehende Kostenrisiko, der überlassene Gegenstand wird beispielsweise beschädigt, wurde bislang nicht begrenzt. Um steuerliche Sachverhalte im Zusammenhang mit Sponsoringleistungen zu prüfen wird der Fachbereich Finanzen in die Sponsoringverträge eingebunden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte sich die Stadt standardisiert mit dem Thema Sponsoring auseinandersetzen, um Sponsoring deutlich von Korruption abzugrenzen. Sie sollte daher Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, die mindestens folgende Themenfelder beinhalten sollte:

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

→ **Empfehlung**

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

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung<sup>24</sup> auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung. Ferner

<sup>24</sup> 11RdErl. des Ministeriums des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 09. Dezember 2022 MBl. NRW. S. 1034

kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen.<sup>25</sup>

## 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>26</sup> Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

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

### 2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Linnich hat die höchste Abweichung von Auftragswert zur Abrechnungssumme im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2022.

*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.

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

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	8.566.127	
Abrechnungssummen	10.198.481	
Summe der Unterschreitungen	436.044	5,09
Summe der Überschreitungen	2.068.398	24,15

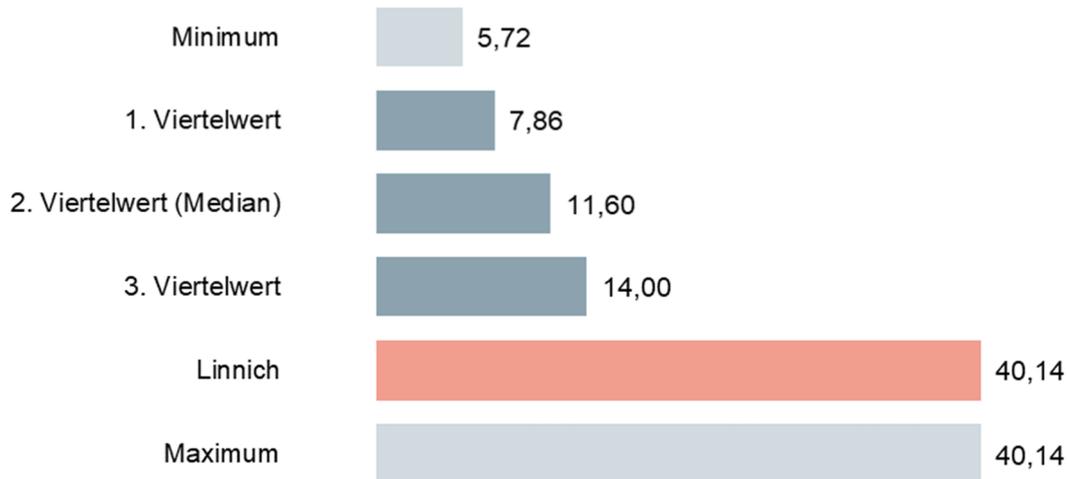
Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Linnich vier Maßnahmen ab 10.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe

<sup>25</sup> vgl. gpaNRW im Internet, <https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspraevention/muster-dienstleistungskorruptionspraevention>

<sup>26</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

von 728.447 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Linnich damit wie folgt ein.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022**



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Linnich** hat im Vergleichsjahr 2022 die höchste Abweichung im Vergleich der mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent**

2020	2021	2022
41,76	13,58	40,14

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

dann nicht im Wettbewerb ermittelt. Im Vergleichsjahr 2022 ergeben sich in Summe Überschreitungen von 358.282 Euro und Unterschreitungen in Höhe von 370.164 Euro. Die hohe Abweichung zwischen Abrechnungssumme und Auftragswert resultiert nicht aus einer speziellen Maßnahme. Vielmehr ist sie das Produkt der Über- und Unterschreitungen im Jahr 2022. Auch das Jahr 2020 ist von hohen Abweichungen vom Auftragswert betroffen. Auch in diesem Jahr hat die Stadt Linnich die höchste Abweichung von Auftragswert zu Abrechnungssumme im interkommunalen Vergleich. Maßgeblich hierfür ist die Baumaßnahme Place de Lesquin. Die beauftragte Summe betrug 2.271.282 Euro, die Abrechnungssumme betrug 3.440.178 Euro.

## 2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

Die Stadt Linnich hat keine zentrale Stelle für ein Nachtragswesen eingerichtet. Die Regelungen und Zuständigkeiten in der Dienstanweisung Vergabe sind nicht klar formuliert.

*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.*

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert sind gängige Praxis in Vergabeverfahren. Auch die **Stadt Linnich** kann Nachträge nicht in Gänze vermeiden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis sowie die Kostenschätzung bzw. Kostenberechnung. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Die zugrundeliegenden Leistungsbeschreibungen und Leistungsverzeichnisse sollte die Stadt daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

In der Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Linnich ist im Punkt 17 die Regelung zu Nachträgen getroffen. Aus der Dienstanweisung wird jedoch nicht klar, wer die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Nachträgen hat. Unter Punkt 5.1 werden die

Aufgaben der zentralen Vergabestelle bei der Milan KD mbH geregelt, Punkt 5.2 regelt die Aufgaben der Bedarfsstellen. In diesen Aufzählungen wird das Nachtragsmanagement nicht benannt.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung sollte klar formulieren, welche Stelle mit der Bearbeitung der Nachträge zu betrauen ist.

Nachträge werden in der Praxis direkt über die Stadt bearbeitet. Die Prüfung der Angebote erfolgt hier und wird dann an die zentrale Vergabestelle der Milan KD mbH zur Auftragserteilung weitergeleitet.

Die Stadt Linnich hat bei 18 übermittelten Vergabemaßnahmen 15 Maßnahmen mit Nachträgen bearbeitet. Dies entspricht rund 83 Prozent aller Vergaben. Hieraus lässt sich ableiten, dass Nachträge ein häufiges Thema bei Vergaben der Stadt Linnich sind.

Ein Ansatzpunkt zur Verbesserung für die Stadt kann ein zentrales, systematisches Nachtragswesen sein. Aus Sicht der gpaNRW sollten folgende Daten erfasst werden:

- Datum der Angebotseröffnung,
- Vergabeart,
- Kurzbezeichnung Auftragsgegenstand,
- fachlich zuständige Vergabestelle plus den Namen der Person für die konkrete Sachbearbeitung,
- Auftragnehmer,
- falls beteiligt bei Planungsarbeiten, der Anfertigung von Leistungsverzeichnissen oder der Bauleitung den Namen von externen Dritten,
- die geschätzte Auftragssumme,
- die tatsächliche Auftragssumme,
- die Abrechnungssumme sowie
- eventuelle Nachträge der Anzahl und Auftragshöhe nach.

Solche Auswertungen könnten Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen sowie auch Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Unabhängig von der Zahl der erforderlichen förmlichen Nachträge sollte es immer das Bestreben einer Kommune sein, die Abweichungen vom Auftragswert möglichst gering zu halten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte aufgrund der Vielzahl von Nachträgen ein zentrales Nachtragswesen einführen. Die Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.

## 2.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Die Stadt Linnich wird kurzfristig die neue Dienstanweisung für das Vergabewesen einführen. Danach werden die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe verbindlich und umfassend geregelt. Lediglich die Regelungen zur Anwendung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sind veraltet.	78	E1.1	Die aktuelle Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Linnich sollte Regelungen enthalten, wie Korruptionsschutz bei Direktaufträgen für die Mitarbeitenden sichergestellt wird. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens sollte vollumfänglich sichergestellt sein. Dies beinhaltet zusätzliche Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip.	80
			E1.2	Die Dienstanweisung Vergabewesen sollte angepasst werden und auf die aktuellen gesetzlichen Grundlagen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes verweisen.	80
F2	In der Stadt Linnich erfolgt keine regelmäßige und unabhängige Prüfung der eigenen Vergaben.	81	E2	Die Stadt Linnich sollte einheitliche und rechtssichere eigene Vergaben durch regelmäßige und verbindliche Prüfungen fördern. Diese Vorgehensweise dient zudem der Korruptionsprävention und zur Sicherstellung eines rechtssicheren und wirtschaftlichen Vergabewesens. Die Stadt sollte daher die Inanspruchnahme einer der Wahlmöglichkeiten des § 101 der GO NRW prüfen.	82
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F3	Die Stadt Linnich hat im Jahr 2008 die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten eingeführt. Die gpaNRW sieht Optimierungsbedarf hinsichtlich einiger gesetzlicher Änderungen.	82	E3.1	Die Stadt Linnich sollte die bestehende Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten aktualisieren und auf den nunmehr gültigen Rechtsstand bringen.	83
			E3.2	Die Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten sollte Regelungen enthalten, wie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Verdachtsfälle melden können.	84

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Die Stadt Linnich sollte die Einrichtung einer Stelle eines oder einer Anti-Korruptionsbeauftragten prüfen und sich bei der Umsetzung am Anti-Korruptionserlass orientieren.	84
			E3.4	Die Stadt Linnich sollte zeitnah eine Schwachstellenanalyse durchführen und die gewonnenen Erkenntnisse in der Richtlinie zur Verhinderung von Korruptionsdelikten berücksichtigen. Sie sollte dabei ihre Bediensteten mit einbeziehen. Darin können ebenfalls die mittels einer Schwachstellenanalyse festgestellten korruptionsgefährdeten und besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsprozesse der Stadt aufgenommen werden.	85
			E3.5	Die Stadt Linnich sollte der Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG über das Ratsinformationssystem nachkommen. Die Stadt kann dadurch die Transparenz verbessern und zusätzlich bürgerfreundlich agieren.	86
			E3.6	Die Stadt Linnich sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Ein Hinweisgebersystem muss hierzu in der Stadtverwaltung implementiert werden. Zusätzlich müssen Abläufe definiert werden, wie vertraulich mit den Hinweisen umzugehen ist.	87
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Stadt Linnich hat bislang keine Regelungen über die Entgegennahme von Sponsoringleistungen getroffen.	87	E4	Die Stadt Linnich sollte verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung treffen, wie sie mit Sponsoringleistungen umgeht.	88
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die Stadt Linnich hat keine zentrale Stelle für ein Nachtragswesen eingerichtet. Die Regelungen und Zuständigkeiten in der Dienstanweisung Vergabe sind nicht klar formuliert.	91	E5.1	Die Dienstanweisung sollte klar formulieren, welche Stelle mit der Bearbeitung der Nachträge zu betrauen ist.	92
			E5.2	Die Stadt Linnich sollte aufgrund der Vielzahl von Nachträgen ein zentrales Nachtragswesen einführen. Die Erkenntnisse sollten für zukünftige Vergaben genutzt werden.	92

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die Vorgangsakte der Baumaßnahme Sanierung der Badewassertechnik ist unvollständig.		E6	Die Stadt Linnich sollte alle Vorgangsdokumente, hier die Nachtragsbeauftragung, in einer reversionssicheren Akte zusammenführen. Dies dient dem Schutz der Stadt bei Rechtsstreitigkeiten.	

## 3. Informationstechnik an Schulen

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Linnich im Prüfgebiet Informationstechnik an Schulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

#### **Informationstechnik an Schulen**

Die Schulen der Stadt Linnich haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten und technisch pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK) beschrieben. Die Medienkonzepte sind sehr detailliert aufbereitet und werden kontinuierlich fortgeschrieben. Einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan gibt es in Linnich aktuell noch nicht. Die Stadt verfügt zwar über detaillierte Informationen, um darauf eine Planung aufzubauen, bisher werden diese Informationen aber noch nicht in eine schulübergreifende Beschaffungsplanung bzw. Medienentwicklungsplanung überführt. Eine formalisierte Beschaffungsplanung mit der Dokumentation der Ist-Ausstattung sowie der quantitativen und qualitativen Zielausstattung halten wir für eine sinnvolle Ergänzung, insbesondere auch bei künftigen Ersatzbeschaffungen.

Rechnerisch verfügen im Vergleichsjahr 2022 erst ein Drittel der Schülerinnen und Schüler in der Grundschule über ein IT Endgerät. Auch die Ausstattung mit moderner Präsentationstechnik ist 2022 eher unterdurchschnittlich. Mit den umfangreichen Beschaffungen in 2023 wird sich die Situation deutlich verbessern.

Die Stadt Linnich verfügt über eine moderne IT-Grundstruktur mit performanter Internetverbindung. Es kommen moderne IT-Service-Management Methoden zum Einsatz. Die Ausstattungs- und Supportprozesse sind klar geregelt und die Kommunikationswege sind überschaubar.

Bei den technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen erreicht die Stadt Linnich ein gutes Ergebnis. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in wenigen Aspekten.

## 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.

- Der Steuerungsprozess der Medienentwicklung ist praktikabel umgesetzt. Die wesentlichen Herausforderungen an die Medienentwicklung in den Schulen der Stadt Linnich werden damit gelöst.

#### → **Feststellung**

Es gibt Optimierungsmöglichkeiten bei den eingesetzten Planungsinstrumenten.

*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>27</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.

Die **Stadt Linnich** ist Schulträgerin von einer Grundschule. Darüber hinaus unterhält sie gemeinsam mit der Gemeinde Aldenhoven den Zweckverband Gesamtschule Aldenhoven-Linnich. Wir haben den Schulzweckverband auf Wunsch der Stadt Linnich in die Betrachtung miteinbezogen. Die Werte fließen nicht in die Vergleichswerte der übrigen Kommunen ein. Es wurde nur der Standort Linnich berücksichtigt. Bei der weiterführenden Schule haben wir rechnerisch eine Klasse mit 19,5 Schülern angenommen. Dadurch ergibt sich eine aufgerundete Anzahl von 25 Schulklassen.

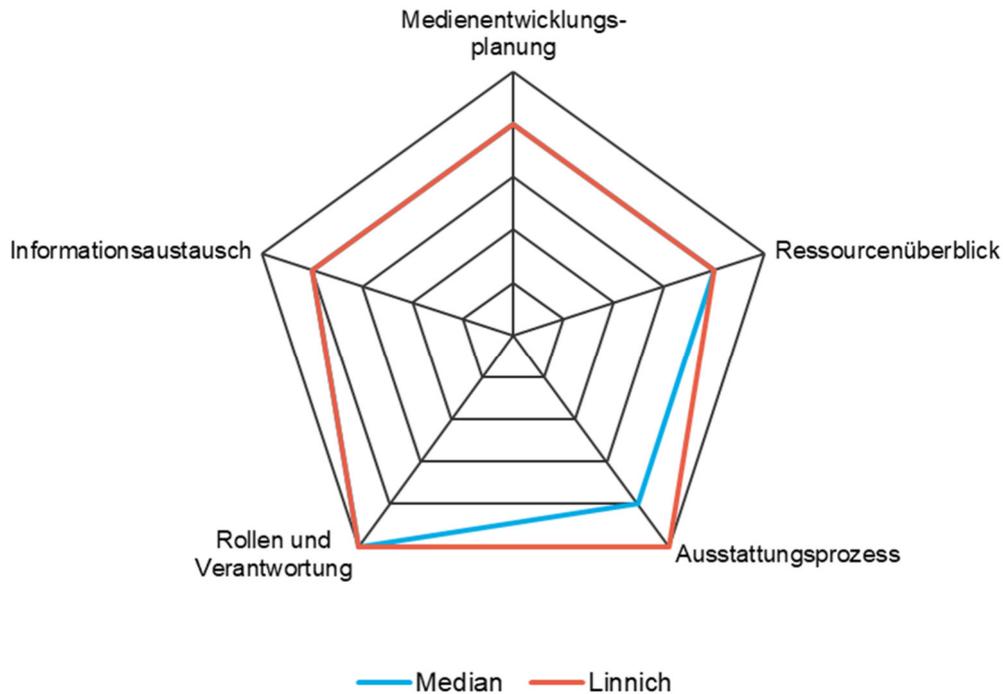
Schulen der Stadt Linnich im Schuljahr 2021/2022:

Schule	Klassen	Schüler/innen
Gemeinschaftsgrundschule Merzbachschule Linnich	17	387
Zweckverband Gesamtschule Aldenhoven-Linnich – hier nur Standort Linnich	25	482
Summe	42	869

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Stadt Linnich 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>27</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



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen liegen am Median oder sind stärker ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskommunen.

Die Schulen der **Stadt Linnich** haben ihre pädagogischen Anforderungen an die IT-Ausstattung in Form von Medienkonzepten und technisch pädagogischen Einsatzkonzepten (TPEK) beschrieben. Die Medienkonzepte sind sehr detailliert aufbereitet und werden kontinuierlich fortgeschrieben.

Die technische Umsetzung erfolgt durch das Gebietsrechenzentrum kdVz Rhein-Erft-Rur. Viele kreisangehörige Kommunen des Kreises Düren arbeiten bei der Ausstattung der Schulen mit der kdVz Rhein-Erft-Rur zusammen. Dadurch gelingt es, standardisierte Vorgehensweisen zu entwickeln und Skaleneffekte zu erreichen. Es kommen moderne IT-Service-Management Methoden zum Einsatz. Die kdVz Rhein-Erft-Rur setzt Monitoring Systeme, automatische Softwareverteilung, mobiles Device Management, Fernwartung und weitere Softwarelösungen für den Support der Schulen ein. Die Ausstattungs- und Supportprozesse sind klar geregelt und die Kommunikationswege sind überschaubar. Weiterhin gibt es Vorgaben für die eingesetzte Hardware, um ein homogenes IT-Umfeld sicherstellen zu können. Hierzu werden ausschließlich Geräte aus dem Warenkorb der kdVz Rhein-Erft-Rur eingesetzt.

Die Stadt Linnich hat an zentraler Stelle einen vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen. Die Bedarfe und Beschaffungen für die Schulen werden an zentraler Stelle koordiniert. Interdisziplinäre Arbeitsgruppen wurden bislang nicht eingerichtet. Es findet aber ein regelmäßiger Austausch zwischen Schulverwaltung, Schulleitungen und dem Support der kdVz Rhein-Erft-Rur statt.

Einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan gibt es in Linnich aktuell noch nicht. Die Grundschule ist mit 387 Schülerinnen und Schülern sehr groß. Dazu kommt der auf Linnich entfallende Anteil des Schulzweckverbandes mit 482 Schülerinnen und Schülern. Aus den vorgelegten Medienkonzepten und Kostenkalkulationen ist erkennbar, dass die Stadt über detaillierte Informationen verfügt, um darauf eine Planung aufzubauen. Bisher wurden diese Informationen aber noch nicht in einen schulübergreifenden Projektplan bzw. Medienentwicklungsplan überführt. Eine formalisierte Beschaffungsplanung mit der Dokumentation der Ist-Ausstattung sowie der quantitativen und qualitativen Zielausstattung halten wir für eine sinnvolle Ergänzung, insbesondere auch bei künftigen Ersatzbeschaffungen. Es geht konkret darum, die zeitlichen Abläufe von der Bedarfsanmeldung bzw. dem Wiederbeschaffungszeitpunkt über die Mittelbereitstellung, Beschaffung, Installation (Rollout) bis in den Echtbetrieb zu steuern. Dazu gehören ebenfalls die regelmäßige Evaluierung und der Abgleich der Planung mit den fortgeschriebenen Medienkonzepten der Schulen. Neben einem rein planerischen Aspekt bei der Ausstattung mit Endgeräten umfasst ein Medienentwicklungsplan aber auch weitere Themen, wie Finanzierungskonzepte, IT-Sicherheit, Gebäudeinfrastruktur, Betrieb, Support und Fortbildung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte einen Medienentwicklungsplan erstellen. Dabei sollte eine Beschaffungsplanung mit Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung sowie der quantitativen und qualitativen Zielausstattung aufgebaut werden.

### 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.

- Die Stadt Linnich verfügt über eine moderne IT-Grundstruktur mit performanter Internetverbindung und WLAN in allen Klassenräumen. Die Ausstattungsquote ist bei mobilen IT Endgeräten und Präsentationstechnik im Vergleichsjahr 2022 unterdurchschnittlich. Mit den Beschaffungen in 2023 wird sich die Situation deutlich verbessern.

*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.*

Die **Stadt Linnich** hat bereits in 2010 damit angefangen, die Schulen mit Informationstechnik auszustatten. Seinerzeit war der Standard bei den Grundschulen, Medienecken und ggf. einen Computerraum einzurichten. Zwischenzeitlich hat sich die flächendeckende Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit mobilen Endgeräte auch in der Grundschule durchgesetzt.

Mit den Mitteln des Digitalpaktes konzentrierte sich die Stadt zuerst auf den Ausbau der Basisinfrastruktur mit performanten Netzanbindungen. Die Grundschule ist aktuell mit ausreichend dimensionierten „Fibre to the Home“-Anschlüssen (FTTH) mit Verbindungsgeschwindigkeiten bis 1.000 Mbit/s an das Internet angebunden. Alle Schulklassen verfügen über eine ausreichend performante WLAN Abdeckung. Der Schulzweckverband verfügt über eine ähnlich performante Netzwerkausstattung und ebenfalls über FTTH mit Verbindungsgeschwindigkeit bis 1.000 MBit/s in das Internet.

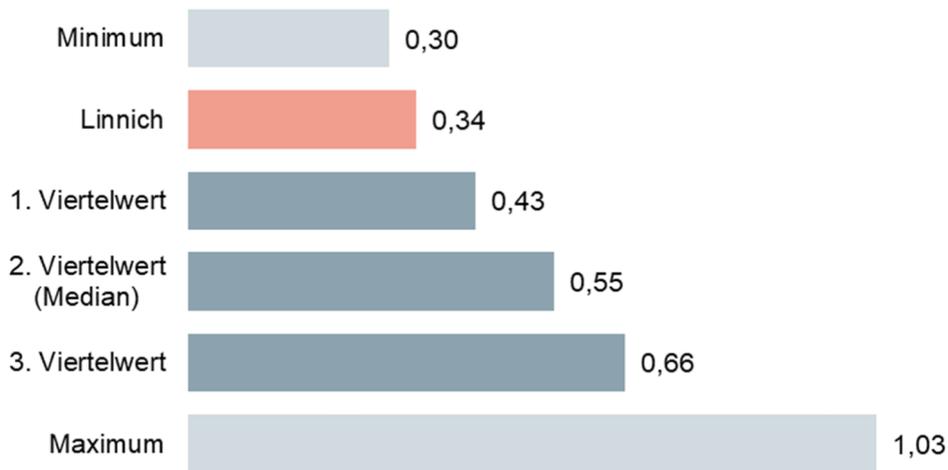
Nachfolgend betrachten wir, wie weit die Umsetzung fortgeschritten ist.

#### **IT Endgeräte in den Schulen je Klasse im Schuljahr 2021/22**

Schule	Schüler/innen	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	IT –Endgeräte Pädagogik insgesamt je Schüler nach Schulform
Grundschulen	387	133	0,34
Schulzweckverband nur Standort Linnich	482	261	0,54

Wir betrachten zunächst die Anzahl der IT-Endgeräte in der Pädagogik und das hieraus resultierende Verhältnis von Endgeräten zu Schülerinnen und Schülern. IT-Endgeräte sind bspw. Personal Computer, Tablets, Laptops, ThinClients und weitere Geräte, die im Unterricht von den Schülerinnen, Schülern und Lehrkräften eingesetzt werden.

### IT-Endgeräte Pädagogik insgesamt je SuS in den Grundschulen im Schuljahr 2021/22



In den interkommunalen Vergleich sind 62 Werte eingeflossen, die verteilen sich wie folgt:

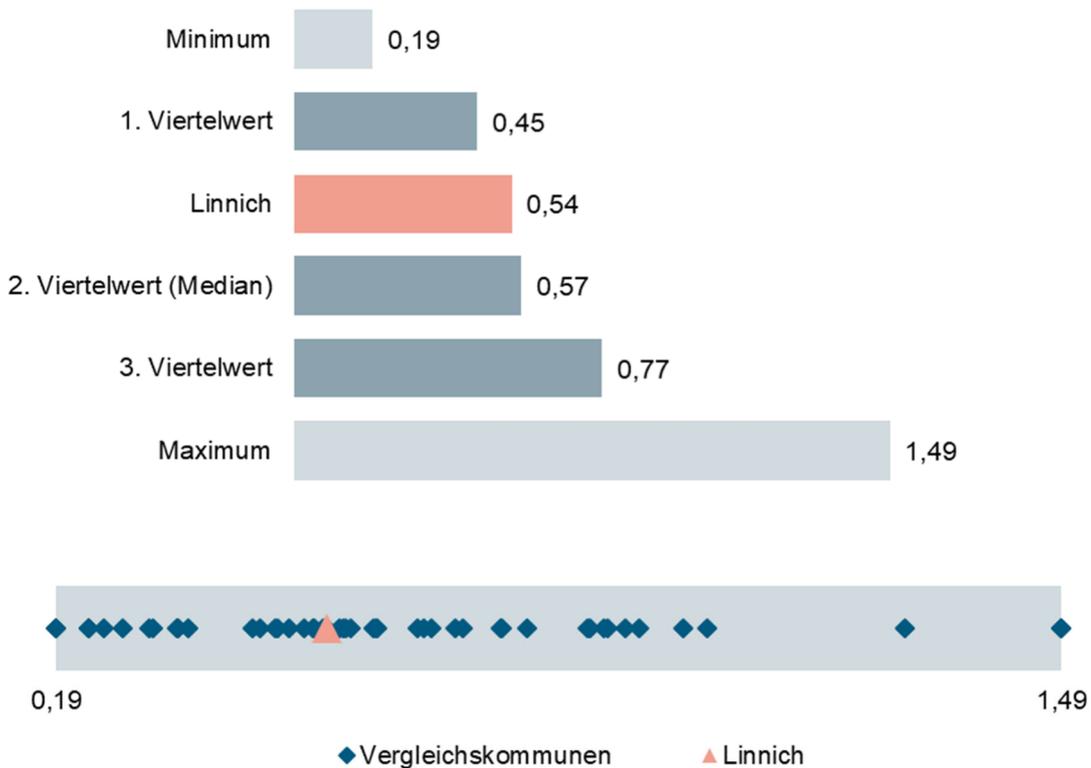


In der Grundschule teilen sich etwa drei Schüler bzw. Schülerinnen ein Endgerät. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt damit zwischen dem 1. Viertelwert und dem interkommunalen Minimalwert. Das bedeutet, dass über 75 Prozent der geprüften Kommunen mehr IT-Geräte je Schüler und Schülerin in den Grundschulen einsetzen, als die Stadt Linnich.

Die Mittel aus dem Digitalpakt wurden erst 2021 beantragt und mit Förderbescheid aus 2022 bereitgestellt. Die meisten Kommunen haben bereits 2020 entsprechende Anträge gestellt und so ist die unterdurchschnittliche Position im interkommunalen Vergleich nachvollziehbar. In 2023 erfolgen die Beschaffungen von 91 weiteren mobilen IT-Endgeräten in der Grundschule. Damit schließt Linnich auf und würde mit 0,57 IT Endgeräten je Schülerin und Schüler genau den 2. Viertelwert erreichen.

Bei den weiterführenden Schulen betrachten wir nur den Zweckverband (Standort Linnich). Hier erreicht die Stadt Linnich den 2. Viertelwert und liegt damit im Mittel der geprüften Kommunen. In den interkommunalen Vergleich sind 45 Werte eingeflossen, die verteilen sich wie folgt:

### IT-Endgeräte Pädagogik insgesamt je SuS in alle weiterführenden Schulen im Schuljahr 2021/22



Mit der weiterführenden Schule (Schulzweckverband) erreicht Linnich eine Position etwas unterhalb des zweiten Viertelwertes. Auch hier erfolgen in 2023 Beschaffungen. Die Schule wird mit weiteren 46 mobile Endgeräten ausgestattet.

Die aktuell eingesetzten mobilen IT-Endgeräte sind in beiden Schulen maximal 2 Jahre alt und damit überwiegend nahezu neuwertig. Die Stadt kalkuliert mit einer Nutzungsdauer von sechs bis sieben Jahren.

Die Client PC aus den Computerräumen befinden sich teilweise schon im fünften Jahr der Nutzung. Bei einer geplanten Nutzung von sechs bis sieben Jahren wird die Ersatzbeschaffung kurzfristig anlaufen müssen. Dabei ist die Erstausrüstung bei den mobilen Endgeräten noch nicht abgeschlossen. Erstbeschaffung und Wiederbeschaffung werden also parallele Ausstattungsvorgänge sein.

Die bisherige Umsetzung der Schulausstattung mit Informationstechnik erfolgt aus Mitteln des Digitalpaktes. Geht man davon aus, dass die Wiederbeschaffungen nicht bzw. nicht mehr vollständig über Fördermittel finanziert werden können, müssen eigene Mittel in Anspruch genommen werden. Hierzu sollten rechtzeitig entsprechende Mittelbereitstellungen geplant werden.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großförmige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Linnich wie folgt:

### Präsentationsgeräte in den Grundschulen je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,18	0,00	0,04	0,42	1,12	1,76	62
Beamer	0,18	0,00	0,06	0,18	0,50	1,67	62
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,02	0,35	1,90	62

Im Schuljahr 2021/2022 ist die Ausstattung mit moderner Präsentationstechnik unterdurchschnittlich. Im Jahr 2022 führten Lieferengpässe dazu, dass die Präsentationstechnik nicht beschafft werden konnte. Erst in 2023 wird die geplante Beschaffungsmaßnahme umgesetzt. In diesem Zuge werden 24 Präsentationsgeräte installiert und entsprechende Verkabelungsarbeiten durchgeführt. Mit dieser Maßnahme wird die Stadt Linnich eine Vollausrüstung mit Präsentationstechnik erreichen. Damit sind die Voraussetzungen für einen modernen Unterricht geschaffen.

### Präsentationsgeräte im Schulzweckverband am Standort Linnich je Klasse im Schuljahr 2021/22

Geräteart	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards / Tafeln	0,84	0,00	0,00	0,51	1,21	2,31	45
Beamer	0,20	0,00	0,17	0,42	1,23	2,92	45
Großformatige Bildschirme	0,08	0,00	0,00	0,03	0,18	1,84	45

Im Schulzweckverband werden überwiegend interaktive Whiteboards eingesetzt. Die Quote aller Präsentationsgeräte liegt deutlich über 1,00 und damit über 100 Prozent. Da es mehr Unterrichtsräume als Klassen gibt, ist ein höherer Wert realistisch. Linnich positioniert sich im interkommunalen Vergleich zwischen dem zweiten und dritten Viertelwert. Auch hier erfolgen weiterhin Beschaffungen. Die Anzahl der Präsentationsgeräte wird in 2023 noch mal um 17 Geräte steigen.

Durch die Auslagerung der Schul-IT auf das Gebietsrechenzentrum kdVz Rhein-Erft-Rur muss die Stadt Linnich keine eigenen Personalressourcen für Betrieb, Wartung und Support bereitstellen. Die Stadt Linnich stellt lediglich einen Anteil von 0,15 Vollzeitstellen für alle Beschaffungsmaßnahmen des Schulträgers zur Verfügung. Darin enthalten sind auch die Stellenanteile für die Schul-IT.

### 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>28</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.

- Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen für die Schulen der Stadt Linnich weisen kaum Defizite auf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Linnich** als verantwortlicher Schulträger erfüllt sind.

#### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

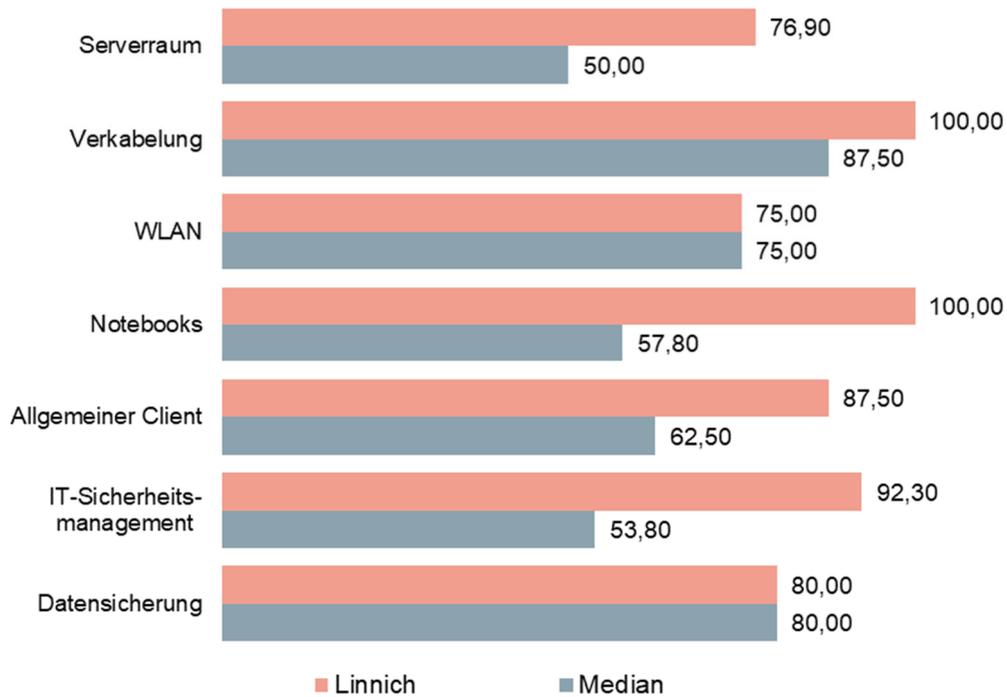


Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte der der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Linnich liegt mit mehr als 87 Prozent aber deutlich darüber.

<sup>28</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

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

**Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022**



Die dargestellten schulübergreifenden, also kumulierten Ergebnisse sind repräsentativ für alle Schulstandorte der Stadt Linnich. Ansatzpunkte, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren, bestehen in wenigen Aspekten.

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

## 3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>IT an Schulen</b>				
F1	Es gibt Optimierungsmöglichkeiten bei den eingesetzten Planungsinstrumenten.	99	E1 Die Stadt Linnich sollte einen Medienentwicklungsplan erstellen. Dabei sollte eine Beschaffungsplanung mit Dokumentation der aktuellen Ist-Ausstattung sowie der quantitativen und qualitativen Zielausstattung aufgebaut werden.	102

## 4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

### 4.1 Managementübersicht

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

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

#### **Ordnungsbehördliche Bestattungen**

In der Stadt Linnich sind ordnungsbehördliche Bestattungen bisher nur vereinzelt erforderlich. Die Stadt 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 die Stadt Linnich rechtmäßig.

Die Stadt Linnich prüft in allen Fällen, ob vorrangig zur Bestattung verpflichtete Personen zu ermitteln sind. Sollte dies nicht fristgerecht möglich sein, prüft sie im Nachgang, ob Personen ermittelbar sind, die sie im Rahmen der Kostenerstattung heranziehen kann. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 deckt die Stadt Linnich rund 79 Prozent ihrer Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen über Erträge aus Kostenerstattungen. Die Stadt erhebt in diesen Fällen zudem eine Verwaltungsgebühr, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand auszugleichen.

Im betrachteten Zeitraum 2019 bis 2021 sind die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle in der Stadt Linnich vergleichsweise hoch. Seit 2023 erfolgen die Beisetzungen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle ausschließlich außerhalb von Linnich. Da die Aufwendungen je Bestattungsfall durch diese Änderung im Schnitt deutlich niedriger sind, wirkt sich dies auch positiv auf den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen aus.

Da die Stadt Linnich bereits langjährig mit dem gleichen Bestattungsunternehmen zusammenarbeitet, sollte sie durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisanfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durchführt.

### 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 tiefere 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 **Stadt Linnich** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der Stadt Linnich gab es ein Krankenhaus, das im März 2023 geschlossen wurde. Im Betrachtungszeitraum wurden dem Ordnungsamt der Stadt Linnich mitunter ordnungsbehördliche Bestattungsfälle aus dem ehemaligen St. Josef-Krankenhaus gemeldet. Der Großteil aller ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle kommt jedoch aus den vier ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen.

### Sterbefälle Linnich 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle nach IT.NRW	197	196	189

In der Stadt Linnich nehmen die Sterbefälle im Betrachtungszeitraum um rund vier Prozent ab. Interkommunal positioniert sich Linnich in 2021 etwa bei den 25 Prozent der 108 mittleren kleinen kreisangehörigen Kommunen, die die meisten Sterbefälle aufweisen. Der Median liegt bei 60 Sterbefällen, der dritte Viertelwert bei 191 Sterbefällen.

### Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Linnich 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	6	7	6
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	2	0	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	4	7	4

In der Stadt Linnich liegt die Anzahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im betrachteten Zeitraum von 2019 bis 2021 bei sechs bis sieben Fällen pro Jahr. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 führt die Stadt Linnich in rund 21 Prozent aller gemeldeten Fälle keine ordnungsbehördliche Bestattung durch. In diesen Fällen haben insbesondere bestattungspflichtige Angehörige die Bestattung rechtzeitig veranlasst. Damit wurde eine ordnungsbehördliche Durchführung der Bestattung vermieden.

Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung liegen in der Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2019 bis 2021 zwischen vier und sieben Fällen. In 2022 verringerte sich die Zahl der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle auf drei Fälle. Seit 2023 nimmt das Fallaufkommen wieder zu. Im ersten Quartal 2023 veranlasste die Stadt Linnich bereits vier ordnungsbehördliche Bestattungen.

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

Kennzahl	2019	2020	2021
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	3,18	5,53	3,15

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Linnich wie folgt:

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

Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,15	0,00	0,00	0,82	1,92	5,74	63

Die Stadt Linnich hat in 2021 mehr ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Unsere Prüfergebnisse zeigen, dass 22 von 63 Kommunen des Vergleichs, und damit rund 35 Prozent der Kommunen, in 2021 dahingegen keine ordnungsbehördlichen Bestattungen durchgeführt haben.

## 4.4 Rechtmäßigkeit

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

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

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

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

#### 4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Linnich hält die bestattungsrechtlichen Mindest- und Maximalfristen zur Überführung des Leichnams in eine Leichenhalle, zur Erdbestattung und zur Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung der Totenasche 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.

Die **Stadt Linnich** beachtet strikt die bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Die Stadt hat im Ordnungsamt eine Rufbereitschaft installiert, die unter anderem für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zuständig ist. Auf diese Weise ist das Ordnungsamt auch außerhalb der Dienstzeiten der Stadtverwaltung rund um die Uhr an allen Wochentagen verlässlich erreichbar. Somit ist die Stadt umgehend handlungsfähig, wenn sie Kenntnis von einem Sterbefall ohne bekannte Angehörige erhält. Wie in Kapitel 4.3. Örtliche Strukturen dargestellt, stammt der Großteil aller ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle aus den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen. Diese Einrichtungen sind im Umgang mit Sterbefällen routiniert. Stirbt eine Bewohnerin bzw. ein Bewohner ohne bekannte Angehörige, nimmt die Seniorenpflegeeinrichtung Kontakt mit dem Ordnungsamt auf. Außerhalb der Dienstzeiten der Verwaltung wird die Rufbereitschaft des Linnicher Ordnungsamtes über die Kreisleitstelle Düren kontaktiert. In den Fällen, in denen keine zur Bestattung verpflichteten Angehörigen vorhanden sind, noch nicht ermittelt oder noch nicht erreicht werden konnten, veranlasst die Ordnungsbehörde als Erstmaßnahme die Abholung der Leiche vom Sterbe- bzw. Auffindeort und lässt diese durch das ortsansässige Bestattungsunternehmen in die Leichenhalle der Stadt Linnich bringen. Auf diese Weise wahrt das Ordnungsamt die gesetzliche Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW, nach der ein Leichnam innerhalb von 36 Stunden zur Kühlung in eine Leichenhalle zu überführen ist.

Etwaige ordnungsbehördliche Erdbestattungen oder mögliche Einäscherungen führt die Stadt Linnich auskunftsgemäß innerhalb der gesetzlichen Frist frühestens 24 Stunden und binnen zehn Tagen nach Eintritt des Todes durch. Die Stadt Linnich wählt als Bestattungsform grundsätzlich die Einäscherung mit anschließender Urnenbeisetzung, sofern keine anderslautende Willensbekundung des bzw. der Verstorbenen bekannt oder eine Erdbestattung aus religiösen Gründen erforderlich ist. Dabei hält sie die zehntägige Frist zur Kremierung regelhaft ein. Bei einer Einäscherung veranlasst die Stadt Linnich die Urnenbeisetzung des ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls innerhalb der im Bestattungsgesetz vorgesehenen sechswöchigen Frist.

#### 4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Durch ihre schnelle und gründliche Ermittlungstätigkeit und die direkte Ansprache von Bestattungspflichtigen kann die Stadt Linnich die Durchführung von ordnungsbehördlichen Fällen vermeiden bzw. schafft die Grundlage für eine schnelle und erfolgreiche Kostenerstattung.

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

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

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

Die **Stadt Linnich** beginnt nach Bekanntwerden eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles unverzüglich damit, etwaige bestattungspflichtige Angehörige möglichst noch vor der Beisetzung zu ermitteln. Ziel ist, dass die Bestattung direkt von den Verpflichteten durchgeführt wird und nicht vom Ordnungsamt der Stadt Linnich veranlasst werden muss.

Die Stadt überprüft ihr Melderegister und das vom Standesamt geführte Personenstandsregister auf Hinweise zu möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen. Bei anderen Wohn- bzw. Geburtsorten der verstorbenen Person oder von möglichen bestattungspflichtigen Angehörigen, ersucht die Stadt Linnich die zuständigen Behörden unverzüglich um Amtshilfe. Sofern die verstorbene Person zuvor in einer Seniorenpflegeeinrichtung in Linnich gelebt hat, fragt die fallzuständige Fachkraft dort an, ob Angehörige bekannt sind. Außerdem nutzt das Ordnungsamt die Möglichkeiten des Internets um Angehörige der verstorbenen Person schnell zu ermitteln. Um herauszufinden, ob die verstorbene Person ein Testament hinterlassen hat, setzt sich das Ordnungsamt mit dem zuständigen Nachlassgericht und in manchen Fällen auch mit dem Nachlassgericht in Verbindung, das für den vorherigen Wohnort der verstorbenen Person zuständig ist. Dieses Vorgehen hat das Ordnungsamt insbesondere in solchen Fällen bei seiner Recherche geholfen, wenn Verstorbene erst kürzlich nach Linnich, z.B. in eine Seniorenpflegeeinrichtung, gezogen sind.

Bei ihren Ermittlungstätigkeiten prüft die Stadt Linnich zunächst grundsätzlich, ob gemäß § 8 BestG NRW zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Ergeben die Ermittlungen mehrere Ergebnisse, hält sich die Stadt Linnich an die gesetzliche Rangfolge der Verpflichteten. Die Stadt dokumentiert die Ergebnisse zur Ermittlung von Bestattungspflichtigen in ihrem Dokumentenmanagementsystem.

Wenn es der Stadt gelingt, bestattungspflichtige Angehörige noch vor der Beisetzung bzw. vor der Einäscherung zu ermitteln, versucht das Ordnungsamt zunächst, die bestattungspflichtigen

Angehörigen telefonisch zu erreichen. Im zweiten Schritt erstellt das Ordnungsamt ein Anschreiben, in dem es die verpflichteten Angehörige pietätvoll über den Todesfall informiert, über die Bestattungspflicht aufklärt und diese bittet, sich umgehend mit dem Ordnungsamt in Verbindung zu setzen. Das Anschreiben wird förmlich zugestellt und zusätzlich mit dem Hinweis versehen, dass es als Anhörung gemäß § 28 VwVfG NRW zu werten ist.

Sofern die Stadt eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, um die bestattungsrechtlichen Fristen zu wahren, setzt die Stadt ihre Ermittlungen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung fort.

Nach Angabe des Ordnungsamtes war eine Begehung etwaiger Wohnräume von Verstorbenen bisher nicht notwendig. Die Stadt konnte bestattungspflichtige Angehörige unabhängig davon ermitteln. Sofern bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen Ermittlungen in Wohnräumen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich sind, sollte die Stadt Linnich diese im Vieraugenprinzip durchführen.

### 4.4.3 Art der Bestattung

- Die Stadt Linnich 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 **Stadt Linnich** führt ordnungsbehördliche Bestattungen in den allermeisten Fällen als Feuerbestattung durch, da dies regelmäßig die kostengünstigere Bestattungsart ist. Die Einäscherungen erfolgen in einem Krematorium in Aachen. Sofern das Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige ermitteln konnte, wurden die Urnen der Verstorbenen bis 2022 regelmäßig anonym auf dem städtischen Friedhof im Hauptort Linnich beigesetzt, während Verstorbene ohne Angehörige auf dem Friedhofsgelände des Krematoriums Aachen beigesetzt wurden. Seit 2023 nutzt das Ordnungsamt für alle ordnungsbehördlichen Bestattungen die kostengünstigere Möglichkeit der Beisetzung auf dem Gelände des Krematoriums Aachen.

Das Ordnungsamt der Stadt überprüft, ob von der verstorbenen Person ein Testament, eine Bestattungsvorsorge oder ähnliches vorliegt. Sofern eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Erdbestattung existiert oder religiöse Gründe eine Erdbestattung erfordern, führt die Stadt Linnich die ordnungsbehördliche Bestattung ausnahmsweise als Erdbestattung durch. Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Stadt Linnich rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

### 4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme ist eine Möglichkeit der Kommune, eine vertretbare Handlung im Sinne von § 59 Absatz 1 Satz 1 VwVG NRW durchzusetzen. Nimmt eine verpflichtete Person eine

vertretbare Handlung nicht vor, so kann die zuständige Vollzugsbehörde die Maßnahme vornehmen lassen. Die Kosten werden der verpflichteten Person auferlegt.

- Die Stadt Linnich führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

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

Eine Ersatzvornahme führt die **Stadt Linnich** bei Erdbestattungen als einheitlichen Bestattungsvorgang durch. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen, die die Stadt als Ersatzvornahme veranlasst, beauftragt die Stadt Linnich das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne. Eine eingereichte Wiedervorlage erinnert das Ordnungsamt an die Fristwahrung zur Urnenbeisetzung.

Sobald dem Ordnungsamt bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, erstellt die fallbearbeitende Fachkraft eine Ordnungsverfügung. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Zudem wird in dem Bescheid die sofortige Vollziehung angeordnet. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Stadt Linnich ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU). Sofern die Bestattungspflichtigen die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlassen, leitet die Stadt Linnich weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU zu.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstige Feuerbestattungen in Linnich den Regelfall dar. Wie in Kapitel 4.4.3 Art der Bestattung ausgeführt, nimmt die Stadt Linnich Erdbestattungen nur vor, wenn dazu eine ausdrückliche Willenserklärung der verstorbenen Person oder der Angehörigen vorliegt oder falls die Religionszugehörigkeit eine Erdbestattung erfordert. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

#### 4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Linnich macht ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Positiv ist, dass die Stadt eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Bestattungsleistungen erhebt um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

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

Die **Stadt Linnich** macht ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per rechtsmittelfähigem Bescheid zeitnah geltend. Dabei lässt sie sich ihre Aufwendungen für die durchgeführte Bestattung erstatten.

Die Stadt erhebt eine Verwaltungsgebühr für die erbrachten Leistungen des Ordnungsamtes. Auf diese Weise schöpft die Stadt Linnich ihren Rechtsanspruch aus, ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu refinanzieren.

Vorsorglich setzt sich die Stadt Linnich in allen Fällen mit dem zuständigen Amtsgericht in Verbindung, um ihren Kostenerstattungsanspruch bei möglichen Nachlassverfahren anzumelden.

### 4.5 Verfahrensstandards

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Linnich verfügt bisher nicht über schriftliche Standards für ordnungsbehördliche Bestattungen.

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

Die **Stadt Linnich** bearbeitet die Fälle der ordnungsbehördlichen Bestattungen routiniert, da erfahrene Kräfte im Einsatz sind. Die Falldokumentation erfolgt umfangreich und vollständig in einer digitalen Fallakte, in der die Ermittlungsergebnisse, Vermerke, Bescheide sowie ein Schlussvermerk abgelegt werden. Über eine Prozessbeschreibung für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle und eine Checkliste verfügt die Stadt Linnich bisher nicht.

Prozessdarstellungen, eine Wissensakte, Checklisten o.ä. helfen, die gewünschte Prozessqualität sicherzustellen. Standardisierte Arbeitsabläufe unterstützen die effiziente Aufgabenerledigung insbesondere im Hinblick auf die nicht regelmäßig vorkommenden Fälle. Neben einzelnen Arbeitsschritten sollte die Stadt Linnich auch Zuständigkeiten, Beteiligung von Vorgesetzten sowie gesetzliche Anforderungen aufführen. Es sollten Checklisten für eine inhaltliche Erläuterung und zur Prozessunterstützung gleichfalls für die Falldokumentation genutzt werden. Diese können insbesondere auch bei spontanen Vertretungsfällen von nicht routinierten Beschäftigten für die schnelle, vollständige und korrekte Ermittlungsaufgabe und Fallabwicklung hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen künftig auch Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.

## 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.

*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

→ **Feststellung**

Die Stadt Linnich hat einen höheren Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen als die meisten Vergleichskommunen. Trotz der konsequenten Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen kann sie ihre Bestattungsaufwendungen nur teilweise refinanzieren. Vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen belasten den Fehlbetrag zusätzlich.

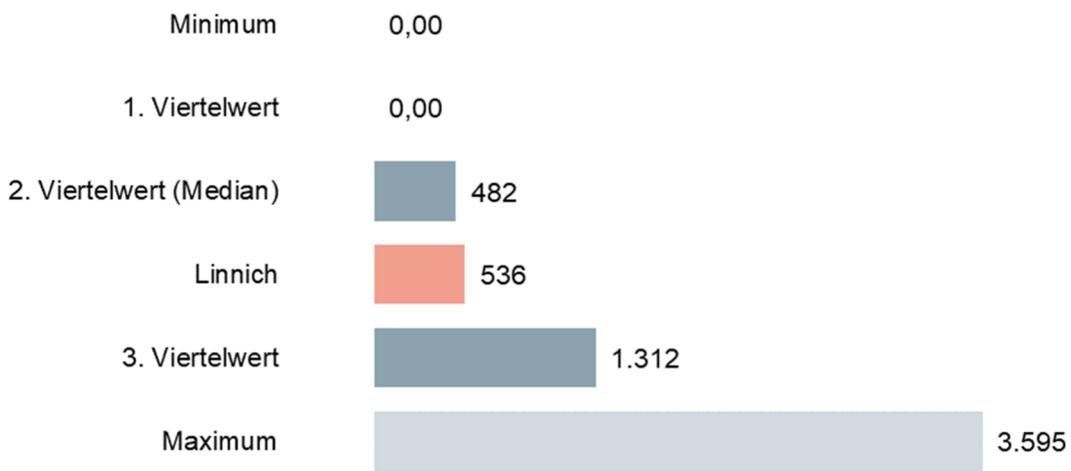
Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

**Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Linnich in Euro 2019 bis 2021**

Kennzahl	2019	2020	2021
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	500	471	536

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung schwankt in der Stadt Linnich von 2019 bis 2021.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 41 Kommunen eingeflossen, die in 2021 ordnungsbehördliche Bestattungen durchgeführt haben. Sie verteilen sich folgendermaßen (Nullwerte mehrfach):



Die Stadt Linnich prüft für alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, ob es bestattungspflichtige Angehörige oder einen Nachlass gibt, um die Bestattungskosten zu decken. Sofern Bestattungspflichtige vorhanden sind, macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch ihnen gegenüber geltend. Allerdings versterben in Linnich auch Menschen ohne bestattungspflichtige Angehörige und ohne Nachlass. In diesen Fällen kann die Stadt ihre Aufwendungen nicht bzw. nicht vollständig realisieren. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 sowie im Vergleichsjahr 2021 deckt die Stadt Linnich rund 79 Prozent ihrer Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen über Erträge aus Kostenerstattungen. Dahingegen gelingt es etwa einem Drittel der Vergleichskommunen im Jahr 2021, ihre Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle vollständig zu refinanzieren. In Folge dessen positioniert sich die Stadt Linnich bei der Hälfte

der Kommunen, die im Vergleich 2021 einen höheren Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung aufweisen. Wie in den Kapiteln 4.4.2 und 4.4.5 beschrieben, nutzt die Stadt Linnich alle Möglichkeiten konsequent aus, Kostenersatzansprüche geltend zu machen. In den Fällen ohne Angehörige oder ohne Nachlass ist ein geringerer Fehlbetrag letztendlich nur über Aufwandssenkungen möglich.

→ **Empfehlung**

Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Linnich weitere aufwandssenkende Maßnahmen durchführen und Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.

#### 4.6.2 Aufwendungen

→ Die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle sind in 2021 in der Stadt Linnich vergleichsweise hoch. Die Stadt hat bereits wirksame Maßnahmen ergriffen um die fallbezogenen Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen deutlich zu verringern.

→ **Feststellung**

Die Stadt Linnich arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen langjährig mit demselben Bestattungsunternehmen zusammenarbeitet, ohne eine Preisabfrage oder Markterkundung bei anderen Bestattungsunternehmen durchzuführen. Dadurch fehlt es der Stadt an Transparenz, ob sie diese Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchführen lässt.

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

#### Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Linnich in Euro 2019 bis 2021

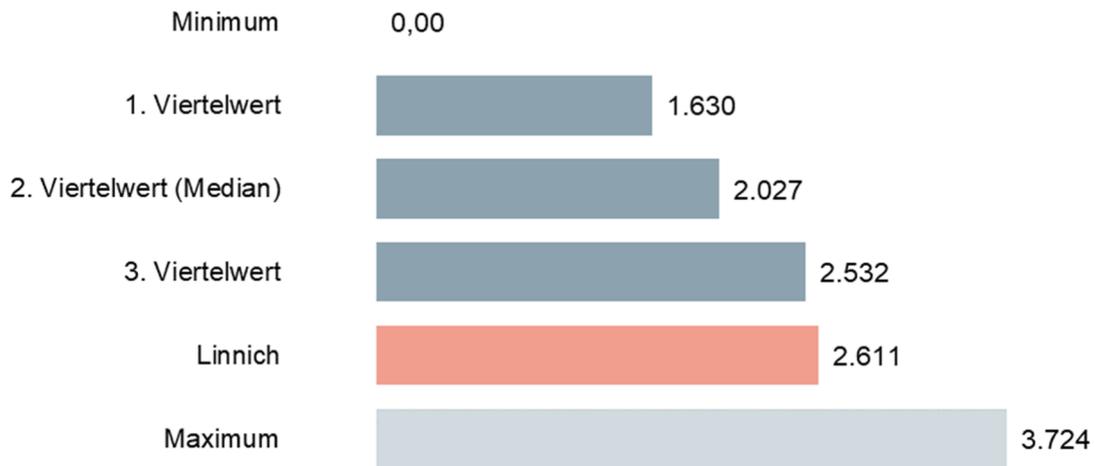
Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	10.450	14.000	10.442
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.613	2.000	2.611

Die Anzahl der vom Ordnungsamt durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflusst die absoluten Aufwendungen maßgeblich. Wie zuvor dargestellt, liegt das Fallaufkommen zwischen vier und sieben Fällen. Die Aufwendungen der Stadt Linnich für ordnungsbehördliche Bestattungen divergieren im Zeitverlauf entsprechend der Fallzahlenentwicklung.

Gleichzeitig schwanken im Betrachtungszeitraum auch die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen, obwohl alle ordnungsbehördlichen Bestattungen als Feuerbestattungen durchgeführt wurden. Dies ist auf die frühere langjährige Praxis der Stadt Linnich zurückzuführen, wonach Fälle ohne bestattungspflichtige Angehörige außerhalb von Linnich und Fälle mit bestattungspflichtigen Angehörigen auf dem Hauptfriedhof in Linnich beigesetzt wurden. In 2020 waren die durchschnittlichen Fallaufwendungen ausnahmsweise niedriger, weil mehr Urnenbeisetzungen außerhalb von Linnich erfolgten und diese Bestattungen gegenüber den Beisetzungen auf einem Linnicher Friedhof kostengünstiger waren. Um die Auf-

wendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen zu senken, hat die Stadt Linnich ihr Verfahren seit 2023 dahingehend geändert, dass alle ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle außerhalb von Linnich in einem Krematorium in Aachen beigesetzt werden. Dieses Vorgehen verringert die durchschnittlichen Fallaufwendungen deutlich. Für eine anonyme Urnenbestattung auf dem Friedhof des Krematoriums wendet die Stadt Linnich rund 1.500 Euro auf und damit rund 43 Prozent weniger als im Vergleichsjahr 2021.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Linnich ordnet sich 2021 bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Bestattungsfall ein. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in Linnich im Schnitt rund 29 Prozent über dem Median.

Die Stadt Linnich arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen bereits langjährig mit demselben ortsansässigen Bestattungsunternehmen zusammen. Auskunftsgemäß funktioniert die Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren gut. Die Stadt hat mit dem Bestattungsunternehmen einen Pauschalbetrag für seine Bestattungsleistungen vereinbart. Danach beschränken sich die Bestattungsleistungen auf ein einfaches, aber würdevolles Maß. Gleichwohl schreibt die Stadt Linnich die Leistungserbringung für die Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen bislang nicht aus. Sie führt auch keine Markterkundungen oder Preisabfragen bei anderen Bestattungsunternehmen durch. Daher fehlt es der Stadt an Transparenz, ob die ordnungsbehördlichen Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durchführt.

### 4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

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

#### Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Linnich 2019 bis 2021

Grundzahl/Kennzahl	2019	2020	2021
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	8.450	10.700	8.300
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.113	1.529	2.075

#### Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Linnich weist im Vergleich 2021 die fünfhöchsten Kostenerstattungen je Fall auf. Wie in Kapitel 4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung dargestellt, kann die Stadt Linnich im Vergleichsjahr 79 Prozent ihrer gesamten Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen durch die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen refinanzieren. Der hohe Kennzahlenwert ist jedoch nur bedingt positiv zu sehen, da den hohen Kostenerstattungen im Vergleichsjahr 2021 hohe Fallaufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen gegenüberstanden. Durch die Änderung des Beisetzungsortes bei ordnungsbehördlichen Bestattungen und dadurch geringeren Bestattungskosten werden künftig auch die Kostenerstattungen je Fall der Stadt Linnich sinken.

## 4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verfahrensstandards</b>					
F1	Die Stadt Linnich verfügt bisher nicht über schriftliche Standards für ordnungsbehördliche Bestattungen.	118	E1	Die Stadt Linnich sollte für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen künftig auch Prozessbeschreibungen, Checklisten und Dokumentationsvorlagen nutzen.	119
<b>Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung</b>					
F2	Die Stadt Linnich hat einen höheren Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen als die meisten Vergleichskommunen. Trotz der konsequenten Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen kann sie ihre Bestattungsaufwendungen nur teilweise refinanzieren. Vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen belasten den Fehlbetrag zusätzlich.	119	E2	Um den Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen zu verringern, sollte die Stadt Linnich weitere aufwandssenkende Maßnahmen durchführen und Kostenerstattungsansprüche weiterhin konsequent geltend machen.	121
F3	Die Stadt Linnich arbeitet bei ordnungsbehördlichen Bestattungen langjährig mit demselben Bestattungsunternehmen zusammenarbeitet, ohne eine Preisabfrage oder Markterkundung bei anderen Bestattungsunternehmen durchzuführen. Dadurch fehlt es der Stadt an Transparenz, ob sie diese Bestattungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis durchführen lässt.	121	E3	Die Stadt Linnich sollte durch regelmäßige Markterkundungen bzw. Preisabfragen bei verschiedenen Bestattungsunternehmen überprüfen, ob sie ordnungsbehördliche Bestattungen wirtschaftlich durchführt.	123

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Friedhofswesen**

Die Stadt Linnich betreibt 13 kommunale Friedhöfe mit jeweils eigener Trauerhalle. Darüber hinaus gibt es in der Stadt noch drei weitere ruhend gestellte Friedhöfe. Die Stadt hat für das Friedhofswesen noch keine strategischen Ziele definiert und steuert den Bereich auch nicht über Kennzahlen. Auch ein Berichtswesen, das notwendige Steuerungsinformationen darstellt, ist nicht vorhanden.

Die Aufgaben im Friedhofswesen sind bei der Stadt Linnich auf mehrere Organisationseinheiten innerhalb desselben Fachbereiches verteilt. Diese stimmen sich bedarfsorientiert ab.

Die Gebührenkalkulation erfolgt in Linnich etwa im Turnus von drei Jahren. Mittels einer Äquivalenzziffernkalkulation bewertet und berücksichtigt die Stadt die grabspezifischen Vor- und Nachteile. Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen fließen in die Kalkulation ein. Der Kostendeckungsgrad der Stadt Linnich ist im Vergleichsjahr 2021 mit rund 63 Prozent geringer als bei der Mehrheit der geprüften Kommunen. Die Stadt sollte ihren Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen erhöhen und die Friedhofsgebühren jährlich neu kalkulieren. Bei den Trauerhallen weist die Stadt Linnich im Vergleich den viertniedrigsten Kostendeckungsgrad auf. Sie kann die anfallenden Kosten der 13 Trauerhallen nur zu rund neun Prozent über die Gebührenerträge refinanzieren. Dies liegt insbesondere an der geringeren Auslastung. Für wenig genutzte Trauerhallen sollte die Stadt Möglichkeiten zu einer künftigen Reduzierung, Umgestaltung oder zusätzlichen Nutzung prüfen. Um die Nutzungsintensität zu steigern, sollte die Stadt ihre Trauerhallen aktiv bewerben.

Der Wandel der Bestattungskultur ist auch bei der Stadt Linnich deutlich zu erkennen. Der Anteil der Urnenbestattungen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen und liegt im Jahr 2021 einschließlich Ascheverstreungen bei rund 66 Prozent. Das Flächenmanagement im Friedhofswesen der Stadt Linnich orientiert sich am Bestand und Bedarf. Neue Grabarten, z. B. pflegefreie Rasengräber oder Grabstellen in Urnenstelen werden angeboten. Durch die Struktur der Friedhöfe werden neue Nutzungsrechte hauptsächlich auf den aktiven Grabfeldern vergeben. Dadurch können freie Grabflächen wieder belegt werden.

In der Stadt Linnich ist rund ein Zehntel der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt oder Funktionsfläche. Bei der übrigen Fläche kann die Stadt nicht exakt zwischen Grün- und Wegefläche oder unbelegter Bestattungsfläche differenzieren. Da diese Flächen einen großen

Anteil an der Friedhofsfläche umfassen, sollte die Stadt Linnich ihre Datengrundlage hier verbessern. Auch die Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen je Quadratmeter sind in Linnich nicht ermittelbar. Aktuell können deshalb einige Kennzahlen nicht dargestellt werden.

## 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.

### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2021

Grund- / Kennzahlen	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	13	1	2	3	8	15	55
Kommunale Friedhofsfläche in qm	79.990	7.774	32.360	45.283	66.487	165.018	55
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	67,20	14,38	51,43	75,00	87,60	155	53
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,59	1,20	1,80	2,16	2,71	5,74	53
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent*	87,07	55,99	81,89	85,68	87,94	92,29	108
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in qm*	4.487	778	3.388	4.538	6.273	16.844	108
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	6,30	0,72	2,80	3,56	4,99	9,57	55

\* Die Datenlage basiert auf den Werten des Landesbetriebes IT.NRW und beinhaltet die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 18.000 Einwohnern.

Die **Stadt Linnich** besteht aus den Ortschaften Boslar, Ederen, Floßdorf, Gereonsweiler, Gevenich, Glimbach, Hottorf, Kofferen, Körrenzig, Linnich, Rurdorf, Tetz und Welz. Die Stadt unterhält in allen Ortschaften einen eigenen kommunalen Friedhof, auf dem Bestattungen durchgeführt werden können. Mit 13 kommunalen Friedhöfen hat die Stadt Linnich im Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen die viertmeisten kommunalen Friedhöfe. Drei weitere Friedhöfe in der Stadt Linnich sind ruhend gestellt. Die Anzahl der Friedhöfe wirkt sich erhöhend auf die kommunale Friedhofsfläche aus. Die Stadt Linnich ordnet sich im Vergleich bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit der größten kommunalen Friedhofsfläche ein. Auch bei der Friedhofsfläche je Einwohner positioniert sich die Stadt bei den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Flächen. Damit bewirtschaftet die Stadt Linnich im interkommunalen Vergleich eine größere Friedhofsfläche als die meisten Vergleichskommunen. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Stadt Linnich zeichnet sich durch einen vergleichsweise größeren Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche aus. Einwohnerbezogen positioniert sich Linnich dagegen im Vergleich bei der Hälfte der Kommunen mit der geringen Erholungs- und Grünfläche. Somit dienen die kommunalen Friedhöfe in der Stadt Linnich auch als Erholungsgebiet.

Nach Aussage der Stadt Linnich lassen sich die Einwohnerinnen und Einwohner in der Regel im Ortsteil ihres letzten Wohnortes beerdigen. Ausnahmen bestehen beispielsweise bei der Bestattung auf einem Aschestreufeld oder in einer Urnenstele, da die Stadt diese Grabformen nur

auf dem größten Friedhof in Linnich anbietet. Beim Anteil der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen zeigt sich diese starke örtliche Verbundenheit jedoch nicht. Nur rund zwei Drittel aller in Linnich Verstorbenen werden auf einem kommunalen Friedhof in Linnich beigesetzt. Verstorbene aus Linnicher Seniorenpflegeeinrichtungen, die nicht aus Linnich stammen, werden z.B. häufig in ihrem früheren Wohnort bestattet. In Folge dessen ist der Anteil Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen an den im Gemeindegebiet Verstorbenen niedriger als bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

## 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 Stadt Linnich hat die Aufgaben des Friedhofswesens klar geregelt. Die beteiligten Organisationseinheiten stehen im regelmäßigen Austausch.

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

Für die Aufgaben des Friedhofswesens sind in der **Stadt Linnich** verschiedene Organisationseinheiten des Fachbereichs 2 – Finanzen, Immobilien- und Gebäudemanagement zuständig. Die Gebührenerhebung und Kalkulation erfolgt in der Kämmerei. Die Friedhofsverwaltung ist für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Gräbern zuständig, also insbesondere für die Bereitstellung und Vergabe von Nutzungsrechten an Grabstätten sowie den Erlass von Gebührenbescheiden zur Nutzung der Grabstätten. Der städtische Bauhof kümmert sich um die laufende Flächenunterhaltung einschließlich der Pflege der Wege und Grünflächen, um den Grabaushub sowie um die Verkehrskontrolle. Nach Auskunft der Verwaltung sind die Aufgaben und Arbeitsschritte eindeutig zwischen den Organisationseinheiten abgegrenzt. Die Beteiligten führen regelmäßig anlassbezogene Abstimmungsgespräche durch. Es entstehen demnach keine Schnittstellenprobleme und Doppelarbeiten.

### 5.4.2 Steuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Linnich nutzt keine Kennzahlen zur Steuerung des Friedhofswesens.

*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 **Stadt Linnich** hat für die strategische Steuerung ihres Friedhofswesens einen „Arbeitskreis Friedhof“ ins Leben gerufen, der aus Mitgliedern der Verwaltung, politischen Vertreterinnen und Vertretern sowie interessierten Bürgerinnen und Bürgern besteht. Dieser thematisiert regelmäßig die Entwicklung auf den kommunalen Friedhöfen und nimmt Ortsbesichtigungen aller Friedhöfe vor. Die erarbeiteten Maßnahmen zum wirtschaftlichen Betrieb der Friedhöfe sehen beispielsweise vor, den Pflegeaufwand durch den Bauhof zu verringern.

Die Stadt hat in ihrem Haushaltsplan für die Produktgruppe 55.553 – Friedhofs- und Bestattungswesen folgende allgemeine Ziele festgelegt:

- Sicherstellung des Bestattungswesens,
- Bedarfsdeckung,
- Erhaltung der Friedhöfe in einem würdigen Zustand und
- Zurverfügungstellung von Aufbahrungshallen für Bestattungen in einem ordnungsgemäßen Zustand.

Strategische bzw. operative Ziele hat die Stadt Linnich für die Aufgaben des Friedhofswesens dagegen nicht festgelegt. Kennzahlen als Steuerungsgrundlage bildet die Stadt ebenfalls noch nicht ab. Auch ist kein Berichtswesen, welches die Verwaltungsführung und die politischen Gremien regelmäßig unterrichtet, vorhanden. In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben bzw. Ziele vorgefunden. Hierbei handelte es sich beispielhaft um folgende Ziele:

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

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

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

Die Stadt Linnich kann zudem die weiteren definierten Kennzahlen in diesem Bericht als Steuerungsgrundlage nutzen und in ein Berichtswesen einbinden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte zur Steuerung des Friedhofswesens Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.

### 5.4.3 Digitalisierung

#### → **Feststellung**

Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.

*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 **Stadt Linnich** eine Fachsoftware ein. Hier werden die Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet.

Allerdings sind nicht alle Daten, die für eine optimierte Steuerung notwendig sind, vorhanden. So können die belegten und freien Grabstellen nicht beziffert werden. Ein Teil der Fälle ist bereits vollständig in der Friedhofssoftware erfasst. Parallel arbeitet die Stadt aber noch mit einer Excel-Liste. Die Friedhöfe müssen zunächst begangen werden, um aus der Vergangenheit rührende fehlerhafte Erfassungen von Grabfeldern zu korrigieren. Aufgrund fehlender personeller Ressourcen in der Friedhofsverwaltung ist es der Stadt bislang auskunftsgemäß noch nicht möglich, die Friedhofsdaten vollständig und aktuell in das Fachverfahren einzupflegen.

Ein Grünflächeninformationssystem (GIS) ist nicht vorhanden. Die vorhandenen Pläne stehen teilweise lediglich in Papierform zur Verfügung. Digitale Pläne, bestenfalls über ein GIS, würden die tägliche Arbeit jedoch erleichtern und zu einem Mehrwert führen. So könnten Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammengeführt werden. Dadurch erhält die Friedhofsverwaltung einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte ihre Daten zu den Grabstellen aktualisieren und die Friedhofssoftware um ein Grünflächeninformationssystem erweitern.

### 5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

#### → **Feststellung**

Die Stadt Linnich hat bereits erste Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit umgesetzt, es bestehen aber noch weitere Möglichkeiten, um den Einwohnerinnen und Einwohnern die Friedhöfe aktiv nahe zu bringen.

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

Die **Stadt Linnich** betreibt nach eigener Einschätzung wenig aktive Öffentlichkeitsarbeit oder Vermarktungsansätze für die kommunalen Friedhöfe. Die Kommunikation erfolgt in der Regel über die Friedhofsverwaltung und die Bestattungsunternehmen. Positiv ist, dass die Stadt Linnich im Jahr 2023 ihren Informationsflyer aktualisiert hat, mit dem sie die Öffentlichkeit über Beisetzungen, mögliche Grabarten und Gebühren in Linnich informiert. Der Flyer ist in den städtischen Verwaltungsgebäuden ausgelegt, und er liegt auch den Bestattungsunternehmen vor, die regelmäßig Bestattungen im Stadtgebiet durchführen. Zudem ist der Flyer auf den Internetseiten der Stadt Linnich verfügbar.

Insbesondere im ländlich geprägten Raum ist die Identifikation der Einwohnerinnen und Einwohner mit „ihrer“ Kommune meist sehr groß. So kann eine offensive und umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit durchaus entbehrlich sein. Gleichwohl sollte die Stadt Linnich hier proaktiv vorgehen und ihre Friedhöfe, Trauerhallen, Grabarten und weiteren Leistungen mindestens auf Ihrer Internetseite vorstellen und beschreiben. Dies trägt dazu bei, dass Interessierte die Möglichkeit erhalten, sich bereits frühzeitig oder auch im Bedarfsfall mit den in der Stadt Linnich angebotenen Leistungen zu beschäftigen.

Die Stadt Linnich sollte für sich entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie ihre Öffentlichkeitsarbeit intensiviert. Denn eine funktionsfähige, professionelle Öffentlichkeitsarbeit trägt wirksam dazu bei, die Nachfrage nach Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen zu stärken. Auf diese Weise kann sich die Stadt Linnich als Partner bei Bestattungen in der Bevölkerung präsentieren. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zudem die Wahrnehmung der kommunalen Friedhöfe in der Bevölkerung optimieren.

Beispiele für Öffentlichkeitsmaßnahmen sind:

- Internetauftritt (aktuelle und umfangreiche Informationen zum Friedhofsbereich),
- Publikationen z.B. in einem Bürgerbrief,
- Tag des Friedhofs,
- Kulturelle Veranstaltungen,
- Durchführung von Friedhofsführungen,
- Naturlehrpfade z.B. für Schulen sowie Bürgerinnen und Bürger oder
- gezielte Bewerbung bei der Einführung neuer Grabarten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen erweitern und insbesondere die Einführung neuer Grabarten gezielt bewerben.

## 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 Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens ist in der Stadt Linnich vergleichsweise niedrig.

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

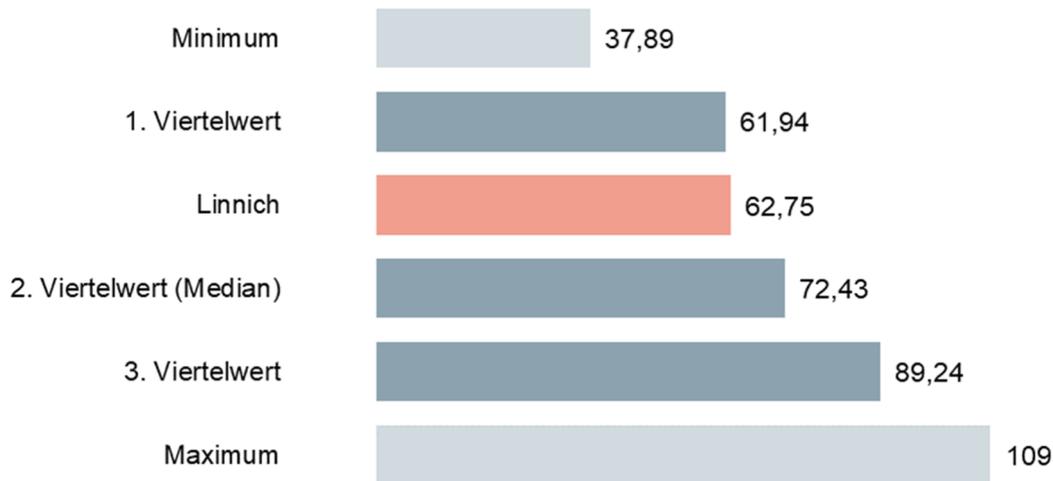
#### Kostendeckung Friedhofswesen Linnich 2018 bis 2021

Grunddaten	2018	2019	2020	2021
Gebührenrelevante Erlöse in Euro	219.202	216.806	211.396	206.902
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	292.710	341.104	353.519	329.728
Kostendeckungsgrad in Prozent	74,89	63,56	59,80	62,75

Beim Kostendeckungsgrad stellt die gpaNRW den Gesamtkosten des Friedhofswesens die Erträge aus den Gebühren gegenüber. Die Gesamtkosten sind im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2021 um rund 13 Prozent angestiegen. Die gebührenrelevanten Erlöse sinken im Betrachtungszeitraum um rund sechs Prozent.

Der Kostendeckungsgrad im Friedhofswesen verringert sich im Zeitraum 2018 bis 2020 um rund 20 Prozent. Nach Aussage der Stadt Linnich ist die rückläufige Kostendeckung in den Jahren 2019 und 2020 insbesondere auf gestiegene betriebsbedingte Kosten zurückzuführen. Weiterhin sind die Bestattungszahlen rückläufig, was ebenfalls Einfluss auf den Kostendeckungsgrad hat.

### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 52 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kostendeckungsgrad der Stadt Linnich im Jahr 2021 ist einerseits nicht auskömmlich, und er liegt zudem niedriger als bei etwa 75 Prozent der Vergleichskommunen. In der Stadt Linnich ist die Kämmerei für die Gebührenkalkulation der Friedhofsgebühren zuständig. Die Stadt kalkuliert die Friedhofsgebühren etwa alle drei Jahre, zuletzt zum 01. Januar 2022. Über- und Unterdeckungen werden in den Folgejahren ausgeglichen. Bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt die Stadt Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie kalkulatorische Zinsen. Dabei orientierte sie sich bisher an der seit 1994 geltenden, ständigen Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat mit Urteil vom 17. Mai 2022 diese Rechtsprechung zu der Kalkulation von Benutzungsgebühren geändert. Darüber hinaus hat die Landesregierung auf die Rechtsprechungsänderung des OVG zwischenzeitlich mit einer Änderung des § 6 KAG NRW reagiert. Die Stadt Linnich hat diese Entwicklungen verfolgt und plant diese bei der Neukalkulation der Gebühren entsprechend zu berücksichtigen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Linnich sollte zur Erhöhung des Kostendeckungsgrades im Friedhofswesen die Friedhofsgebühren in jährlichen Abständen neu kalkulieren.

## 5.5.2 Grabnutzung

- Die Stadt Linnich verteilt die Kosten für die Grabnutzung auf der Basis einer Äquivalenzziffernkalkulation. So erfolgt eine Verteilung der Gesamtkosten nach einem plausiblen und schlüssigen System.

*Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten<sup>29</sup> angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.*

Die Grabnutzungsgebühr setzt sich in der **Stadt Linnich** zusammen aus einer Gebühr für die Überlassung von Begräbnisplätzen sowie einer Grabanfertigungsgebühr.

Die zu zahlenden Gebühren für die Überlassung von Begräbnisplätzen berechnet die Stadt Linnich auf der Basis einer Äquivalenzziffernkalkulation. Sie bezieht dabei neben der Größe des Grabes auch die Vorteile mit ein, die durch eine Verlängerungsmöglichkeit der Nutzungszeit, durch eine Mehrfachbelegung oder bei Pflege der Grabstätte durch den städtischen Bauhof gegeben sind.

Die Stadt Linnich hat mit ihrer Äquivalenzziffernkalkulation die verschiedenen wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der jeweiligen Grabart abgewogen und bewertet. Die mit höheren Gebühren kalkulierten Wahlgräber stellen durch die Auswahl der Grabstelle und die Möglichkeit der Verlängerung der Nutzungszeit einen individuellen Vorteil dar. Pflegefreie Grabarten wie z. B. die Rasenreihengräber für Erd- und Urnengräber oder Urnenstelen bieten einen erheblichen Vorteil gegenüber Grabarten, bei denen die Angehörigen während der gesamten Nutzungszeit zur Pflege der Grabstelle verpflichtet sind. Im Fall der Rasenreihengräber, aber auch der anonymen Gräber, der Urnenstelen und des Aschestreifendes obliegt die Pflege über die gesamte Dauer der Grabnutzung der Stadt Linnich.

Zusätzlich zu den Grabnutzungsgebühren erhebt die Stadt Linnich bei jeder Beisetzung so genannte Grabanfertigungsgebühren. Die Grabanfertigungsgebühren für Kinderbestattungen, Normalbestattungen in einem Reihengrab, Normalbestattungen in einem Wahlgrab, Tiefenbestattungen und Urnenbestattungen richten sich nach dem jeweiligen Aufwand im Einzelfall für

- das Öffnen und Schließen des Grabes,
- das Ausschlagen des offenen Grabes mit Matten,
- die Begleitung vor, während und nach der Beerdigungszeremonie,
- das Absenken des Sarges/der Urne sowie
- den Transport der Kränze zum Grab.

<sup>29</sup> Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

### 5.5.3 Trauerhallen

→ **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Trauerhallen ist aufgrund der wenigen Nutzung von 2018 bis 2021 sehr gering.

*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.*

Insgesamt hält die **Stadt Linnich** 13 Trauerhallen auf den Friedhöfen vor. Damit verfügt jeder kommunale Friedhof über eine eigene Trauerhalle. Die Trauerhallen auf den Friedhöfen werden in der Regel lediglich als so genannte Aufbahrungshallen direkt vor der Beisetzung genutzt. Die Hallen wurden vornehmlich in den 70iger Jahren errichtet. Nach Einschätzung der Stadt Linnich sind sie zweckmäßig aber wenig attraktiv gestaltet. Langfristige Überlegungen zu einer Veränderung des Bestands, einer etwaigen Sanierung oder Aufgabe der Trauerhallen bestehen bei der Stadt Linnich nicht.

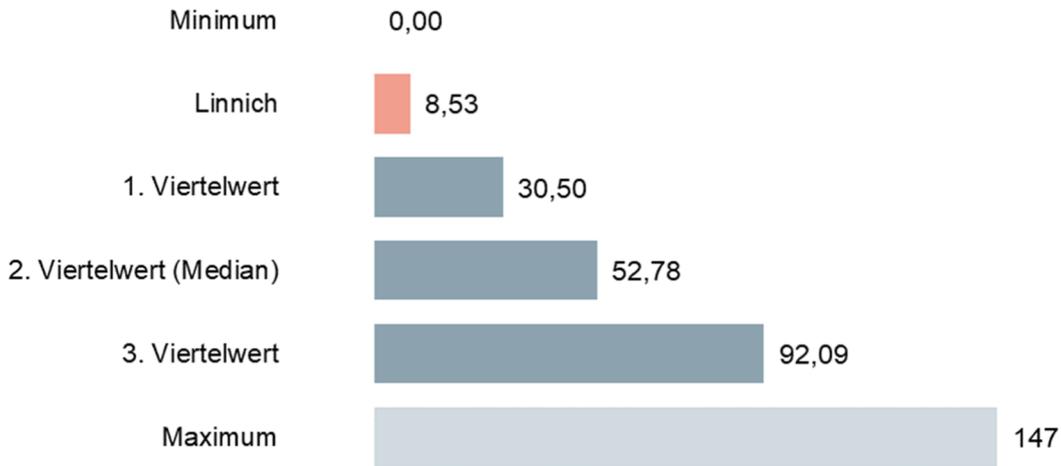
**Kostendeckung Trauerhallen Linnich 2018 bis 2021**

	2018	2019	2020	2021
Auf Kostenrechnung basierende Gesamterlöse in Euro	8.000	5.800	1.800	2.200
Auf Kostenrechnung basierende Gesamtkosten in Euro	33.290	34.986	25.828	25.789
Zahl der Trauerhallennutzungen	40	29	9	11
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	24,03	16,58	6,97	8,53

Die Gebührensätze für die Aufbahrung in einer der Trauerhallen liegen bei 200 Euro<sup>30</sup>. Die Gesamterlöse haben sich von 2018 bis 2021 um 5.800 Euro und damit um rund 73 Prozent verringert. Die Zahl der kommunalen Trauerhallennutzungen sinkt von 2018 bis 2021 um rund 73 Prozent. Die stark rückläufige Fallzahlenentwicklung in den Jahren 2020 und 2021 ist vor allem auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Wiederholte Versammlungsbeschränkungen während der Corona-Pandemie wirkten sich 2020 und 2021 negativ auf den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen aus. Er nimmt von 2018 bis 2020 stetig ab. 2021 erhöht sich der Kostendeckungsgrad gegenüber dem Vorjahr leicht. Mit rund neun Prozent ist er in 2021 jedoch ausgesprochen niedrig.

<sup>30</sup> Friedhofsgebührensatzung der Stadt Linnich vom 16.12.2011 in der Fassung der 5. Änderungssatzung vom 15.12.2021

### Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2021



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



Die Stadt Linnich deckt im Vergleichsjahr nur rund neun Prozent ihrer Aufwendungen für Trauerhallen über Gebühren. Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt mit diesem Anteil den viertniedrigsten Kostendeckungsgrad auf.

### Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent 2021

Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
8,66	0,00	29,95	58,03	75,31	137	49

Die kommunalen Trauerhallen in Linnich werden vergleichsweise wenig genutzt. Nur eine Vergleichskommune hat 2021 bei der Nutzung der Trauerhallen an den Bestattungen mit null Prozent einen noch geringeren Anteil als Linnich. Der Maximalwert des Vergleiches wird durch eine anderweitige Nutzung von Trauerhallen erzielt. Auffällig ist, dass die Trauerhallen deutlich weniger genutzt werden als die Friedhöfe.

#### → Empfehlung

Die Stadt Linnich sollte die Frequentierung je Trauerhalle erfassen. Für Trauerhallen, die weniger stark genutzt werden, sollte die Stadt konzeptionelle Überlegungen zu einer zukünftigen Reduzierung, Umgestaltung oder zusätzlichen Nutzung (z.B. als Kolumbarium, Wirtschaftsgebäude, etc.) treffen. Um die Nutzungsintensität zu steigern, sollte die Stadt ihre Trauerhallen aktiv bewerben.

## 5.6 Friedhofsflächen

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

### 5.6.1 Einflussfaktoren

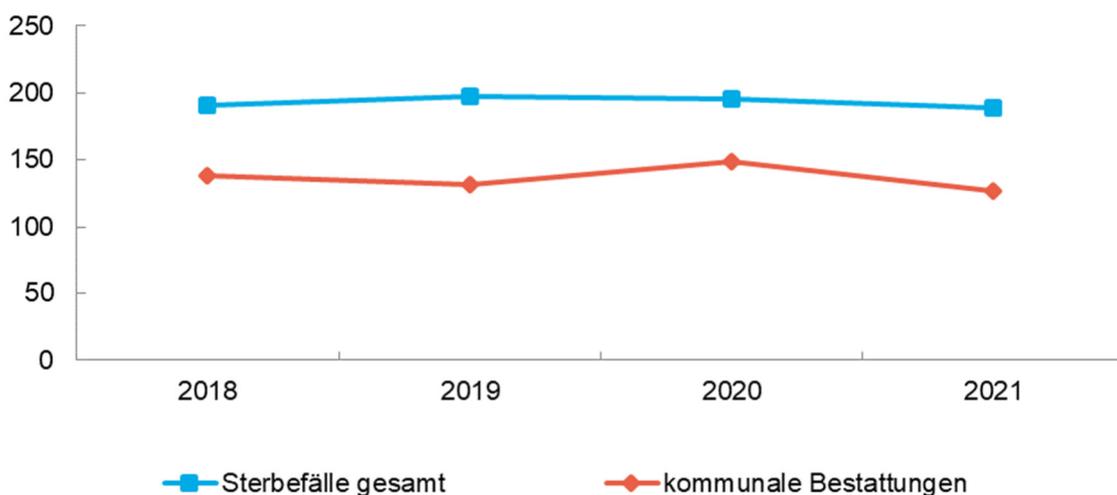
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

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

Der Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) prognostiziert für die Stadt Linnich bezogen auf das Ausgangsjahr 2021 einen Bevölkerungszuwachs bis zum Jahr 2050 von rund fünf Prozent. Dabei steigt der Anteil der über 80-Jährigen stetig. Dieser wird im Jahr 2050 mehr als doppelt so hoch als im Jahr 2021 sein. Diese Entwicklung zeigt, dass auch das städtische Friedhofswesen kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur reagieren muss.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der Sterbefälle in den vergangenen Jahren.

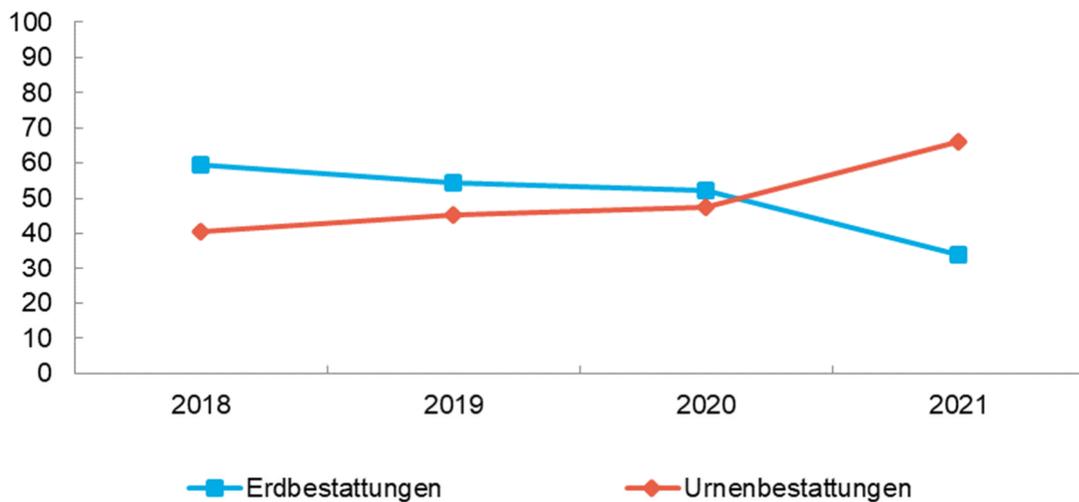
**Sterbefälle und kommunale Bestattungen Linnich 2018 bis 2021**



Aufgrund der bereits beschriebenen örtlichen Strukturen findet nur ein Teil der Bestattungen der örtlichen Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Linnich statt. Der Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Zahl der Sterbefälle insgesamt ab 2020 leicht abnimmt. Dagegen schwankt die Zahl der kommunalen Bestattungen im Betrachtungszeitraum mit fallender Tendenz in 2021.

Gemäß der Prognose IT.NRW wird die Zahl der Sterbefälle in der Stadt Linnich in den nächsten Jahren kontinuierlich zunehmen. Im Jahr 2049 geht IT.NRW in der Stadt Linnich von 239 Sterbefällen aus. Bezogen auf das Ausgangsjahr 2021 steigen die Sterbefälle in Linnich damit prognostisch um rund 26 Prozent an.

#### Anteil Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Linnich in Prozent 2018 bis 2021



In den 1990er Jahren waren Sargbestattungen in Deutschland noch die Regel. In der Stadt Linnich steigt der Anteil Urnenbestattungen in den letzten Jahren kontinuierlich an, sodass Urnenbestattungen im Vergleichsjahr 2021 mit einem Anteil von rund 66 Prozent die dominierende Bestattungsform auf den kommunalen Friedhöfen bilden. Der Anteil Sargbestattungen an den kommunalen Bestattungen entwickelt sich dagegen von 2018 bis 2021 rückläufig.

Losgelöst davon haben sich in den letzten Jahren neue Grabarten etabliert. Insbesondere besteht eine höhere Nachfrage nach pflegefreien Grabarten. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage nach Urnenhainen, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die gemeindliche Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Die Stadt Linnich hat auf diese neuen Ansprüche reagiert und bietet diverse Möglichkeiten bei der Erdbestattung an:

- Einzel-Erdwahlgrabstätten,
- Doppel-Erdwahlgrabstätten,

- Tiefengrabstätten,
- Erdreihengrabstätten,
- Kindergrabstätten,
- Sternenkindergrabfeld,
- Erdreihengrabstätten auf Rasenfläche mit liegender Gedenktafel sowie
- Anonyme Erdreihengrabstätten.

Für Urnenbeisetzungen bietet sie folgende Möglichkeiten an:

- Doppel-Urnengrabstätten,
- Doppel-Urnenstelen (seit dem Jahr 2019),
- Urnenreihengrabstätten,
- Urnenreihengrabstätten auf Rasenfläche mit liegender Gedenktafel sowie
- Anonyme Urnenreihengrabstätten.

Der größte Friedhof im Hauptort Linnich verfügt zudem über ein Aschestreufeld.

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

Kennzahlen	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	33,86	6,25	23,44	33,86	44,07	64,86	53
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	62,99	29,73	55,08	63,64	73,21	93,75	53

Die Stadt Linnich positioniert sich 2021 beim Anteil Bestattungen in Erdgräbern im Mittelfeld der Vergleichskommunen und bildet den Median ab. Auch der Anteil Bestattungen in Urnengräbern liegt etwa im mittleren Bereich des Vergleichs. Neben der Bestattung in Urnengräbern bietet die Stadt für Feuerbestattungen auch die Ascheverstreung an. Insgesamt wurde diese Bestattungsform im Jahr 2021 viermal nachgefragt. Der Anteil der Ascheverstreung an den Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen liegt 2021 in Linnich bei rund drei Prozent.

## 5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

- Bei der Stadt Linnich ist nur rund ein Zehntel der Friedhofsfläche durch aktive Nutzungsrechte belegt oder Funktionsfläche. Bei der übrigen Fläche kann die Stadt nicht vollständig zwischen Grün- und Wegefläche oder unbelegter Bestattungsfläche differenzieren.

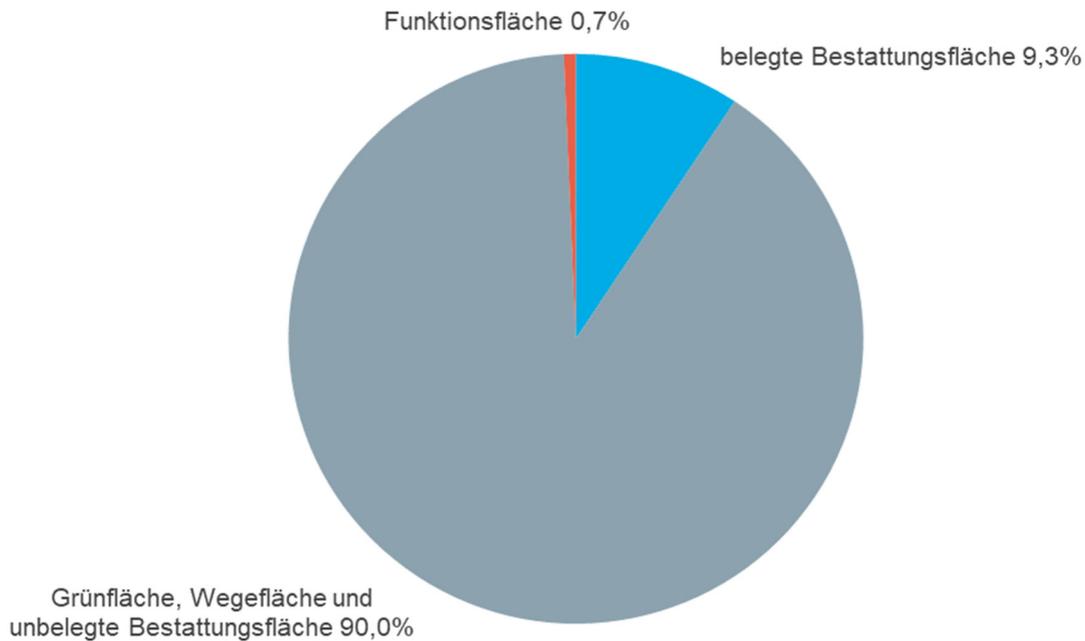
*Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert 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.

Der **Stadt Linnich** liegt die Gesamtfläche ihrer Friedhöfe sowie die Funktionsfläche vor. Die Grün- und Wegeflächen kann die Stadt hingegen nicht konkret benennen, weil sie bislang nur die Flächen der befestigten Wege ermittelt hat (vgl. 5.7 „Grün- und Wegeflächen“). Da die Daten zu den Grün- und Wegeflächen nicht systematisch erfasst sind, stellen wir in der nachfolgenden Grafik diese Flächen mit den unbelegten Bestattungsflächen gemeinsam dar.

Die gpaNRW ermittelt die belegte Bestattungsfläche anhand der tatsächlich belegten Grabstellen und der üblichen Größen der jeweiligen Erd- und Urnengräber. Diese stellen wir ins Verhältnis zur kommunalen Friedhofsfläche.

### Flächenanteile an der Friedhofsfläche Linnich in Prozent 2021



In den meisten Kommunen entfallen die größten Flächenanteile auf die Grün- und Wegeflächen sowie die unbelegten Bestattungsflächen. Auch in der Stadt Linnich ist der Anteil der belegten Bestattungsfläche mit weniger als zehn Prozent an der Gesamtfläche eher gering.

Auf den 13 kommunalen Friedhöfen in Linnich gibt es Grabfelder, bei denen nach und nach die Ruhezeiten ablaufen oder die auf Antrag der Verpflichteten vor Ablauf der Ruhezeit eingeebnet werden. Dadurch bilden sich so genannte Flickenteppiche. Nach Auskunft der Stadt Linnich bestehen Flickenteppiche etwa auf 20 bis 30 Prozent der Bestattungsfläche. Auf diesen abgeräumten Grabfeldern säht der städtische Bauhof Rasen und kümmert sich um die Pflege der ehemaligen Grabfelder.

Die Summe der belegten und unbelegten Bestattungsfläche ließ sich für die Stadt Linnich aber nicht errechnen. Die gpaNRW stellt den interkommunalen Vergleich daher nur zur Orientierung dar.

### Flächenanteile der Grabarten 2021

Kennzahl	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	10,83	23,07	33,11	43,39	89,33	29

Kennzahl	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	9,60	21,26	31,31	41,74	84,60	29
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	1,01	1,82	3,14	4,45	8,72	29

Im Kapitel 5.7 Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

### 5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

#### → Feststellung

Die Stadt Linnich konnte die Zahl der freiwerdenden Grabstellen im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ermitteln. Diese Entwicklung ist aber erforderlich, um den zukünftigen Flächenbedarf einzuschätzen.

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

#### Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Linnich

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	23
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	k.A.
Neukäufe Urnengräber 2021	54
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	k.A.

Im Jahr 2021 erfolgten auf den kommunalen Friedhöfen der Stadt Linnich 43 Sargbestattungen, davon sechs in Erdreihengräbern. Da von den 37 Beisetzungen in Erdwahlgräbern 14 in bestehenden Familiengrabstätten vollzogen wurden, musste die Stadt insgesamt 23 neue Grabstellen einrichten beziehungsweise konnte freigewordene Grabstellen wiederbelegen. Zunehmend verzichten in Linnich Angehörige auf Nutzungsrechte und wollen diese in pflegefreie Gräber umwandeln. Dies führt zu weiter ansteigenden Lücken in den bestehenden Grabreihen und Grabfeldern. Im Jahr 2021 fanden in Linnich 80 Bestattungen in Urnengräbern statt, davon 37 in

Urnenreihengräbern. Von den 40 Beisetzungen in Urnenwahlgräbern wurden 14 in bestehenden Familiengrabstätten vollzogen. Außerdem fanden in Linnich drei Bestattungen in Urnensteinen statt. Zwei Grabstellen in Urnensteinen waren bereits vorhanden, so dass die Stadt eine dieser Grabstellen neu einrichtete. Insgesamt richtete die Stadt Linnich in 2021 damit 54 Urnengrabstellen neu ein.

Die gezielte Nachbelegung der Erdgrabstellen ist eine wesentliche Herausforderung für eine effiziente Nutzung der Grabflächen. Die Zahl der Urnenbeisetzungen steigt auch in der Stadt Linnich an. Dies erfordert zunehmend die Umwandlung freiwerdender Flächen bisheriger Erdgräber in Urnengräber. Durch den geringeren Platzbedarf der Urnengräber im Vergleich zu den Erdgräbern entstehen auch zukünftig freie Flächen, die anderen Nutzungsarten zugeführt werden können. Die Stadt nimmt steuernd Einfluss auf die Vergabe der Grabstätten, indem sie Wahlgräber im Regelfall gezielt nur auf bestimmten Feldern anbietet. Sofern die Stadt Linnich auf bestimmten Friedhofsflächen anstrebt, dort langfristig zusammenhängende Freiflächen entstehen zu lassen, werden Gräber nicht mehr angeboten.

Wie in Kapitel 5.4.3 Digitalisierung ausgeführt, sind die freiwerdenden Grabstellen nicht vollständig im Friedhofsfachverfahren der Stadt Linnich erfasst. Deshalb kann die Stadt die Prognosedaten zur Entwicklung der Grabarten nicht ermitteln. Zur Vervollständigung der Daten müsste die Stadt zunächst eine Begehung der 13 kommunalen Friedhöfe durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Linnich sollte auf der Basis einer vollständigen Datenlage eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.

## 5.7 Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**

Die Stadt Linnich kann ihre Flächen und Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht von den übrigen Friedhofsflächen und Gesamtkosten getrennt darstellen.

*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 **Stadt Linnich** hat auf ihren Friedhöfen bisher nur die befestigten Wegeflächen nach Quadratmetern erfasst. Sie machen 6.734 qm der gesamten Friedhofsfläche von 79.990 qm aus. Die unbefestigten Wegeflächen sowie die Grünflächen kann die Stadt jedoch nicht darstellen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Friedhöfe wie z.B. der größte Friedhof im Hauptort Linnich einen wiesenartigen Charakter haben. Daher geht die Wegefläche teilweise in die Grünfläche über. Auch sind die Grünflächen nicht immer klar von den Grabflächen abgegrenzt. Es würde im Rahmen dieser Prüfung einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern, diese Daten zu ermitteln. Die interkommunalen Vergleiche stellen wir daher informativ ohne die Daten der Stadt Linnich dar.

Für eine strategische Steuerung, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und zur Transparenz der aufgewendeten Finanzmittel, sollte die Stadt Linnich diese Daten zukünftig ermitteln. Auch für eine nachvollziehbare Kalkulation der Friedhofsgebühren sind diese Daten unerlässlich.

### Grün und Wegeflächen 2021

Kennzahlen	Linnich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k. A.	14,45	35,85	49,61	63,28	78,84	32
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	33,84	45,28	52,77	65,62	78,72	28
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k. A.	21,28	34,38	47,24	54,72	66,16	28
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro	k. A.	0,66	1,93	4,93	6,43	14,00	29

Über die Ermittlung der Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegepflege kann die Stadt Linnich mögliche Kostentreiber erkennen bzw. unwirtschaftliche Leistungen ermitteln. Bei einer Betrachtung einzelner Leistungen kann die Stadt feststellen, welche Leistungen der Baubetriebshof wirtschaftlich erbringt und wo ggf. ein externer Dienstleister die günstigere Alternative wäre. Um eine zielgerichtete Steuerung der Grün- und Wegeflächen zu erarbeiten, benötigt die Stadt Linnich eine Definition von Pflegestandards. Hierüber lassen sich der Finanzmitteleinsatz und die Leistungen des Bauhofes steuern. Auch eine strategische Planung der Friedhofsflächen beeinflusst die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erheblich. Konkrete Pflegestandards hat die Stadt Linnich nicht festgelegt. Die Stadt Linnich setzt für die Aufgaben bei der Grün- und Wegepflege und/oder Grabbereitung derzeit keine externen Dienstleister ein. Der städtische Bauhof kümmert sich um die Grabvorbereitung einschließlich des Aushebens der Gräber. Er übernimmt zudem die Pflege der Grünflächen, die witterungsabhängig erfolgt. Um die Unterhaltungskosten auf einem niedrigen Niveau zu halten, hält die Stadt Linnich beispielsweise bewusst pflegeleichte Rasengräber vor. Zudem verwendet der Bauhof auf den Friedhöfen seit einigen Jahren keine Spritzmittel mehr. Dies hat zu einer vermehrten Begrünung der Friedhofswege geführt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Linnich sollte die Flächen und Kosten für die Grün- und Wegeflächen getrennt zu den anderen Friedhofsflächen und –kosten ermitteln. Auf Basis dieser Daten kann sie Kostentreiber erkennen und gegensteuern. Für eine effektive Steuerung sollte die Stadt Linnich Pflegestandards für jeden Friedhof festlegen.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofsmanagement</b>					
F1	Die Stadt Linnich nutzt keine Kennzahlen zur Steuerung des Friedhofswesens.	129	E1	Die Stadt Linnich sollte zur Steuerung des Friedhofswesens Ziele und Kennzahlen erarbeiten. Idealerweise fließen diese Informationen in ein Berichtswesen ein.	130
F2	Die Friedhofsverwaltung wird durch den Einsatz einer Fachsoftware bei den Arbeitsabläufen unterstützt. Allerdings ist die Datenbasis unvollständig und ein Grünflächeninformationssystem nicht vorhanden.	131	E2	Die Stadt Linnich sollte ihre Daten zu den Grabstellen aktualisieren und die Friedhofssoftware um ein Grünflächeninformationssystem erweitern.	131
F3	Die Stadt Linnich hat bereits erste Maßnahmen der aktiven Öffentlichkeitsarbeit umgesetzt, es bestehen aber noch weitere Möglichkeiten, um den Einwohnerinnen und Einwohnern die Friedhöfe aktiv nahe zu bringen.	131	E3	Die Stadt Linnich sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit rund um das Friedhofswesen erweitern und insbesondere die Einführung neuer Grabarten gezielt bewerben.	132
<b>Gebühren</b>					
F4	Der Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens ist in der Stadt Linnich vergleichsweise niedrig.	133	E4	Die Stadt Linnich sollte zur Erhöhung des Kostendeckungsgrades im Friedhofswesen die Friedhofsgebühren in jährlichen Abständen neu kalkulieren.	134
F5	Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Trauerhallen ist aufgrund der wenigen Nutzung von 2018 bis 2021 sehr gering.	136	E5	Die Stadt Linnich sollte die Frequentierung je Trauerhalle erfassen. Für Trauerhallen, die weniger stark genutzt werden, sollte die Stadt konzeptionelle Überlegungen zu einer zukünftigen Reduzierung, Umgestaltung oder zusätzlichen Nutzung (z.B. als Kolumbarium, Wirtschaftsgebäude, etc.) treffen. Um die Nutzungsintensität zu steigern, sollte die Stadt ihre Trauerhallen aktiv bewerben.	137

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofsflächen</b>					
F6	Die Stadt Linnich konnte die Zahl der freiwerdenden Grabstellen im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ermitteln. Diese Entwicklung ist aber erforderlich, um den zukünftigen Flächenbedarf einzuschätzen.	143	E6	Die Stadt Linnich sollte auf der Basis einer vollständigen Datenlage eine Flächen- bzw. Friedhofsentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe können weitere Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt werden.	144
<b>Grün- und Wegeflächen</b>					
F7	Die Stadt Linnich kann ihre Flächen und Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht von den übrigen Friedhofsflächen und Gesamtkosten getrennt darstellen.	144	E7	Die Stadt Linnich sollte die Flächen und Kosten für die Grün- und Wegeflächen getrennt zu den anderen Friedhofsflächen und –kosten ermitteln. Auf Basis dieser Daten kann sie Kostentreiber erkennen und gegensteuern. Für eine effektive Steuerung sollte die Stadt Linnich Pflegestandards für jeden Friedhof festlegen.	145

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)